

HACIA UNA ARQUITECTURA DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA MÁS INCLUSIVA

**Un análisis sobre la propuesta de LEAF y el estándar
ART-TREES en relación a la problemática de los Pueblos
Indígenas de América Latina**

Y

**Una propuesta alternativa de una Arquitectura
Financiera Climática Inclusiva**

Foto: Rodrigo Durán Bahamón

Índice

Introducción	4
---------------------	---

PARTE I

Análisis sobre la propuesta de LEAF y el estándar ART-TREES en relación a la problemática de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales de América Latina.	
--	--

1. La Coalición LEAF y el estándar ART-TREES	5
---	---

- Cómo funciona LEAF
- Críticas a LEAF
- ART-TREES

2. Las principales características del estándar	11
--	----

- A. La opción por el enfoque jurisdiccional REDD+
- B. Anidación de proyectos REDD+ y derechos del carbono
- C. La inclusión de los bosques bien conservados o con mínima o nula deforestación (HFLD)
- D. Pueblos Indígenas y Salvaguardas
- E. Distribución de Beneficios

3. El Enfoque Jurisdiccional REDD+	16
---	----

- ¿Que es una Jurisdicción?
- ¿Qué es el Enfoque de REDD+ Jurisdiccional?
- Enfoque Jurisdiccional y Pueblos Indígenas (territorios/comunidades)
- El enfoque jurisdiccional vs. el enfoque de proyectos

4. Los grandes temas que LEAF no resuelve	21
--	----

1. La problemática política al interior de la jurisdicción
2. La falta de voluntad política de los países ricos con relación a la crisis climática
3. El no reconocimiento de la contribución de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales a la mitigación del cambio climático
4. El efecto perverso de REDD+
5. El tema de la intermediación
6. Un único resultado por el cual se paga (“pago por resultado”)
7. No resuelve las causas estructurales de la deforestación
8. La no universalidad del reconocimiento y el pago

PARTE II

Apuntes para una nueva arquitectura financiera climática en función de los pueblos indígenas y comunidades locales (IPLCs)	30
---	----

1. Derechos sobre el carbono y sobre los demás servicios ambientales
2. Universalidad del derecho a la compensación
3. El reconocimiento de los Territorios con Mínima o Nula Deforestación por su contribución a la mitigación del Cambio Climático
4. La compensación por el servicio ambiental debe ser un pago sin restricciones



5. La compensación debe guardar cierta relación con la contribución a la mitigación
6. La compensación debe ser continua o permanente
7. El pago por Tn de CO2 debe ser mercado justo
8. Regular el rol de los intermediarios
9. Las salvaguardas de Cancún deben ser respetadas, al igual que la legislación internacional con respecto a PPII (Convenio 169, etc.)
10. Co-diseño y participación de los IPLCs en el diseño y en la toma de decisiones de los fondos climáticos
11. El derecho a la consulta o al Consentimiento Libre, Previo e Informado
12. La necesidad de revisar y dar nuevos contenidos a los conceptos de Adicionalidad y Pago por Resultado
13. Los Territorios Indígenas deben ser reconocidos como Jurisdicciones
14. La necesidad de políticas públicas, de acompañamiento
15. La necesidad de fortalecimiento de capacidades, especialmente para la gobernanza territorial
16. La arquitectura financiera debe contemplar los mecanismos de canalización del financiamiento a los territorios y comunidades
17. Una arquitectura financiera inclusiva debe contemplar espacios de diálogo, acuerdos y resolución de conflictos entre los distintos actores.
18. Procesos de consulta y acuerdos al interior de los territorios y comunidades
19. Fondos de pre-inversión
20. Recursos para el movimiento indígena
21. Enfoque de Género y Mujer Indígena

Acrónimos

38

Bibliografía

39

Foto: Diego Pérez



Introducción

Con el regreso de Estados Unidos al Acuerdo de París, después de 4 años de negacionismo de parte del gobierno Trump, la Administración Biden, que había hecho del Cambio Climático uno de sus temas de campaña, lanza la iniciativa LEAF (Reduciendo Emisiones a través de la Aceleración del Financiamiento Forestal), que es hoy su propuesta insignia para contribuir a frenar la deforestación en el planeta.

Esta iniciativa es especialmente importante por varias razones:

- En primer lugar porque moviliza significativos recursos, inicialmente 1000 millones de USD.
- La segunda, porqué es una iniciativa pública-privada, con financiamiento de tres países que han estado entre los principales donantes en este tema, Noruega, Reino Unido y EEUU, pero también de grandes empresas multinacionales (algunas de dudosa reputación en el tema ambiental). Por eso LEAF se visualiza a sí misma como una Coalición.
- La tercera, porque opta por un abordaje de REDD+ Jurisdiccional, que si bien no es un abordaje nuevo, dormía el sueño de los justos, con pocos ejemplos de gobiernos sub-nacionales (jurisdicciones) que pudieran mostrar las bondades del modelo.
- La cuarta, es que también considera como potenciales beneficiarias las áreas de bosque bien conservadas, llamadas HFLD (High Forest Low Deforestation, en español Alta Cubierta Forestal y Mínima o Nula Deforestación). Áreas que hasta ahora no tenían cabida en un mecanismo que hacía de la adicionalidad (reducción de emisiones) un requisito.
- Y finalmente, porque LEAF tiene, al menos en teoría, una especial consideración por los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales, que, como sabemos, son dueños de una porción significativa de los bosques tropicales del mundo.

Es interesante notar que, hasta cierto punto, LEAF ha decidido ignorar varios de los esquemas que parecían ya muy asociados a REDD+: por un lado los estándares de certificación o verificación que existen y ya tienen un reconocimiento como certificadores (VERRA, JCM, FCPF, etc.), reemplazándolos por uno nuevo, diseñado expresamente para LEAF (ART-Trees); por otro lado, a quienes venían desde hace años abordando el tema jurisdiccional (como el Governors Climate and Forests – GCF, o la Earth Innovation Initiative), haciendo su propio llamado a propuestas; finalmente a los esquemas de financiamiento climático ya existentes, como el FCPF, o el Fondo Verde del Clima (GCF) al inventarse uno nuevo.

Somos conscientes de que escribir sobre LEAF a menos de un año de su lanzamiento, y, más aún, cuando ninguna jurisdicción ha tenido la posibilidad de implementar sus propuestas, es algo temerario. Sin embargo el principal objetivo de este documento es justamente poder brindar elementos de reflexión y discusión para que las organizaciones indígenas de la Amazonía y Mesoamérica puedan tener mayores elementos para saber de qué se trata, cuales son los pros y los contras de esta iniciativa, y para que, a partir de allí, puedan trazar mejor un curso de acción e incidencia. Dentro y fuera de sus organizaciones.

Finalmente, este documento forma parte de la estrategia de Forest Trends de fortalecer las organizaciones indígenas y de comunidades locales con la información necesaria y con otras capacidades, para que puedan negociar en un plan de igualdad con los gobiernos, en este proceso de construcción participativa de políticas ambientales y climáticas que los afecta positiva o negativamente¹. En este caso de las propuestas jurisdiccionales REDD+ que sus gobiernos presenten e implementen en el marco de LEAF.

¹ Forest Trends, también con apoyo de CLUA, ha desarrollado una serie de 7 cartillas, que pueden ser descargadas del siguiente link <https://www.forest-trends.org/publications/entendiendo-leaf-y-art-trees/>

PARTE I

La Coalición LEAF y el estándar ART-Trees

La Coalición LEAF es una alianza de tres países (Noruega, Reino Unido y EEUU) y un grupo de grandes empresas (Amazon, GlaxoSmithKline, Bayer, E-on, PwC, Delta Airlines, Unilever, Salesforce, McKinsey, Nestlé, Airbnb, el Boston Consulting Group, a las cuales se agregaron BlackRock, Burberry, EY, Inditex, Intertek, SAP, y Walmart) con la finalidad de “convertirse en la mayor iniciativa de todos los tiempos en proteger los bosques tropicales”.

Fue lanzada el 22 de abril 2021, convocando a las jurisdicciones (gobiernos subnacionales y –en algunos casos- nacionales) a presentar propuestas antes del 30 de julio 2021². Estas propuestas de reducción de emisiones (en el marco de REDD+) deben seguir la metodología y los criterios de un nuevo estándar, el de ART-Trees, que se convierte así en el estándar de verificación de esta reducción de emisiones.

A su vez, LEAF contrata los servicios de Emergent, una ONG norteamericana, que funciona como su coordinador administrativo y tiene, entre otras funciones, la de generar un espacio de consulta con diversos actores, los llamados *stakeholder engagement groups* (SEG) (el equivalente en español sería *grupos de actores involucrados* (GAI)).

Más de 30 jurisdicciones presentaron propuestas a LEAF, atraídos por el anuncio de que LEAF creaba un fondo de más de 1000 millones de USD para la compra de créditos de carbono, a un precio mínimo de 10 USD la tonelada. Fueron seleccionadas 23 de estas propuestas, de las cuales 13 corresponden a América Latina, 7 en Brasil (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhao, Matto Grosso, Roraima, Tocantins), 2 en México (Jalisco y Quintana Roo) además de Colombia, Costa Rica, Ecuador y Guyana, 7 en África (Burkina Faso, Ghana, Kenia, Nigeria, Uganda, Zambia y Tshuapa en DRC), 2 en Asia (Nepal y Vietnam) y 1 en Oceanía (Papúa-Nueva Guinea).

El área que cubren estas 23 jurisdicciones es de 500 millones de ha. y las propuestas de reducciones de emisiones, en su conjunto, superan ampliamente las 100 millones de toneladas que LEAF se había propuesto reducir inicialmente.

Ahora bien, ¿qué es lo nuevo en LEAF con relación a otros fondos climáticos?

En primer lugar, LEAF busca simultáneamente articular las necesidades que tienen los países con bosques tropicales de cumplir con sus NDCs (Contribuciones Determinadas a nivel Nacional) y las necesidades de las empresas de compensar su huella de carbono, empresas que, además, deben cumplir con sus obligaciones de reducción de emisiones. En otras palabras, como menciona Terry Slavin (2021), las empresas sólo podrán comprar créditos en el esquema LEAF, si tienen políticas de reducción de emisiones y “están inscritos en la campaña Race to Zero de las Naciones Unidas, que establece reglas estrictas sobre las compensaciones que solo se utilizan cuando las empresas han hecho todo lo posible para reducir sus propias emisiones”. Teniendo “que informar públicamente tanto sobre sus emisiones de gases de efecto invernadero como sobre su uso de créditos de carbono, y ser auditados de forma independiente”.

² LEAF ha lanzado una segunda convocatoria el 13 de mayo 2022, con fecha tope el 15 de septiembre para presentar propuestas. Esta vez, en lugar de 100 días, esta vez el plazo es de 120 días, pero sigue siendo insuficiente para un proceso realmente participativo.

LEAF también se propone mejorar el precio del carbono, de \$ 6 - 8 que se paga actualmente a un mínimo de \$ 10 por tonelada, aunque cómo veremos más adelante, sigue siendo irrisorio en relación al precio establecido por la EU Emissions Trading System (87 euros a fines de mayo 2022).

¿Cómo funciona LEAF?

LEAF funciona a través de una convocatoria, abierta a todas las jurisdicciones interesadas, que deben presentar propuestas de acuerdo a un formato establecido. La medición del “progreso” en cuanto a reducción de emisiones, se hace mirando al conjunto del territorio jurisdiccional, es decir a nivel sub-nacional o nacional, según sea el caso. Para medir ese progreso, hay un nivel de referencia que toma un promedio de las emisiones de los últimos años, y que se actualiza cada cinco años.

Los pagos sólo se hacen una vez verificadas y acreditadas las reducciones de emisiones por certificadores independientes³. Que pueden ser, ya sea por reducción de la deforestación y degradación, ya sea por restauración forestal. Los certificadores son llamados VVBs (Verification and Validation Bodies), son organismos independientes, y deben estar aprobados por ART. Los pagos se harán una o dos veces por año, por los resultados obtenidos del 2022 al 2026.

El estándar, como ya se ha mencionado, es el ART-TREES, que emitirá “créditos TREES”. Bajo el programa LEAF, sólo estos créditos pueden venderse. Los créditos serán vendidos directamente por las jurisdicciones a las empresas asociadas a LEAF.

A su vez, las Jurisdicciones requieren contar con dos tipos de socios: a. Una ONG que los asista en la administración; b. un intermediario financiero que debe ser una entidad acreditada ante el Fondo Verde del Clima o ante GEF.

¿Cómo son elegidas las propuestas ganadoras?

De acuerdo a LEAF, las propuestas son elegidas en función de su capacidad para “cumplir con los requisitos de ART-Trees” así como con “la credibilidad que haya demostrado la jurisdicción en cuando a su ambición y preparación para reducir la deforestación y generar emisiones reducidas, pero también de garantizar la participación efectiva y total de los actores relevantes”, y en particular –enfatisa LEAF- los Pueblos Indígenas y las Comunidades Locales.

También se señala que un factor importante de elegibilidad son aquellas “Jurisdicciones que demuestren voluntad política para generar y mantener cambios políticos duraderos que incrementen su ambición en el marco del Acuerdo de París”.

¿Cuáles son los compromisos de las empresas que forman parte de la Coalición?

LEAF también ha establecido una serie de requisitos a las empresas interesadas en formar parte de la Coalición. La más importante es posiblemente –anticipándose a las críticas de las ONGs del Norte- que la compra de emisiones reducidas (ERs) que realicen sea adicional a la reducción significativa de emisiones en sus propias empresas o cadenas de valor.

³ La mayoría de los cuales además, son del Norte, con costos significativos, que deben ser financiados por la jurisdicción antes de vender los créditos de carbono y significan una merma importante en los pagos que reciben.

Para participar, entonces, estas empresas tienen que cumplir con cuatro requisitos:

- Comprometerse públicamente a metas verificables de “decarbonización” (denominadas SBTi – science-based targets –en español, *Objetivos basados en ciencia*) antes de adquirir las ERs y a más tardar en 2023.
- Adherir a la *UN Race to Zero* (la Carrera de ONU hacia el Cero).
- Informar públicamente el inventario de emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo al *Greenhouse Gas Protocol* (GHGP).
- Informar públicamente del uso que hayan hecho de los ERs u otros créditos de carbono, informe que debe ser auditado por un ente independiente.

Críticas a LEAF

A pesar de que es un programa incipiente, LEAF ha sido objeto de diversas críticas.

- En primer lugar, por el hecho de que una jurisdicción subnacional requiera de la autorización de su gobierno nacional para poder vender créditos. Lo cual puede ser una limitación si el gobierno nacional es de signo político contrario o por alguna otra razón decide no otorgar esa autorización. Esto también aplica a cualquier intento de reconocer a los territorios o pueblos indígenas como jurisdicciones, en cuyo caso también tienen que contar con el aval de su respectivo gobierno.

- En segundo lugar, el hecho de que LEAF no contemple ninguno de los costos/inversiones que se requieren para implementar las políticas de reducción de emisiones (la llamada transición), y que los pagos sólo se hagan después de varios años: “es difícil mantener la voluntad política de los gobernadores de invertir en estrategias de protección forestal a cambio de pagos que no llegarán hasta que sus sucesores asuman el poder” (Mónica de los Ríos, 2021, haciendo mención de los estados brasileños).”... Es por eso que el financiamiento para iniciativas jurisdiccionales es crucial antes de que se verifiquen los créditos para apoyar a los estados que están haciendo esta transición”. Y agrega: “sin los recursos iniciales necesarios, incluidos los incentivos para mantener bajas tasas de deforestación, los gobiernos cambiarán su enfoque hacia desafíos más inmediatos, incluida la salud, la educación y la recuperación económica”.

A la misma conclusión llega el GCF (Governors Task Force, 2021), que agrega que además de no “cubrir los costos de transacción, preparación e implementación”, si además llegara a crecer la deforestación en esos años, la jurisdicción pierde todo. El GCF también duda de que la relación costo/beneficio para cumplir con ART - TREES 2.0. resulte atractiva para las jurisdicciones.

- En tercer lugar, también ha sido criticado el requisito mínimo de 2.5 millones de ha. de bosque que exige LEAF para que una jurisdicción califique como tal, umbral que no reposa en ningún argumento científico. Este requisito hace, según Younger (Forest Peoples Programme), que LEAF solo sea accesible a aquellas jurisdicciones que pueden reivindicar grandes áreas de bosque como propias (Pearce, Yale, 2021) y termina excluyendo a la mayoría de los territorios indígenas, que para llegar a esa cifra, tendrían que entrar en alianzas con otros territorios o actores no indígenas, lo cual plantea otras complejidades.⁴

⁴ Los defensores de LEAF argumentan que esta importante escala mínima tiene un doble beneficio, ya que pone una vara mínima sobre la ambición de mitigación y por otro lado reduce la “fuga”. A lo que los críticos responden que también lleva a que pueden pagar justos por pecadores, ya que quienes hayan hecho el esfuerzo de mitigar sus emisiones dentro de la jurisdicción pueden no recibir ningún beneficio si la jurisdicción en su conjunto no lo ha hecho porque otros actores hayan incrementado su tasa de deforestación.

- Una cuarta crítica, tiene que ver con el no reconocimiento de los territorios indígenas como jurisdicciones, algo que fue muy debatido al interior del foro de discusión con actores concernidos (stakeholder engagement group) –organizado por Emergent en 2021 a pedido de LEAF. Este es un claro indicador del sesgo “estatal” que tiene LEAF, a pesar de lo declarativo en el reconocimiento al papel que han tenido los PPII en la conservación histórica de los bosques y en la necesidad de que sean activos protagonistas en la reducción de la deforestación. Como señala Younger, las comunidades terminan siendo, en el mejor de los casos, jugadores de segunda en un partido cuyas reglas fijan sus gobiernos (Pearce, Yale, 2021).

ART-Trees, en su versión 2.0, pretende resolverlo con una figura extraña, al permitir que los territorios indígenas establezcan una “jurisdicción” en forma conjunta o agregada con otros territorios o con áreas no indígenas, a través de acuerdos, siempre que en conjunto tengan más de 2.5 millones de ha. y que la propuesta sea sometida a través del gobierno nacional. Pero como sabemos, es difícil que esto ocurra por las tensiones que se generarían si alguna de las partes no lograra cumplir con los acuerdos (perjudicando al conjunto), y por las difíciles relaciones que los PICL suelen tener con actores no indígenas y especialmente con los gobiernos.

- Otro aspecto problemático es lo que se ha dado en llamar el “carbon grab” o la apropiación del carbono (que hace referencia al “land grabbing” o apropiación ilegal de tierras), que LEAF estaría promoviendo, ya que los gobiernos tienen todo el interés en negarle a las comunidades y territorios los derechos sobre el carbono pudiendo ellos quedarse con la totalidad de los créditos que LEAF les otorgaría por la reducción de emisiones (Pearce, Yale, 2021). Y una de las consecuencias, mencionadas por White (RRI) es que en la medida que los derechos del carbono no le sean reconocidos a los dueños o poseedores de los bosques, sean estos indígenas o no, no tendrán ningún incentivo para reducir la deforestación.

- Como ya se ha señalado, uno de los aspectos positivos de LEAF y del estándar ART/Trees 2.0., es el reconocimiento que las áreas bien conservadas o sin deforestación (llamadas HFLD, High Forest Low Deforestation) también son elegibles por su contribución a la mitigación del cambio climático. Sin embargo, parece poco probable que estas áreas reciban el interés que merecen, por dos razones: por un lado por los requisitos fijados por el estándar TREES para que una jurisdicción califique como “Jurisdicción HFLD” (un mínimo de 50% de cobertura forestal, una tasa de deforestación anual menor al 0,5%, a lo largo de cinco años), y por otro lado el poco interés que tendrán las empresas en comprar estos créditos (etiquetados como HFLD en el registro de ART) en relación a los créditos provenientes de áreas con reducción de emisiones (mencionado en una de las reuniones del SEG) e incluso la resistencia de parte de algunas empresas a que incluso exista esta figura. En ese sentido, es probable que nuevamente los PICLs sean excluidos de los potenciales beneficios de LEAF, dado que son Territorios con Mínima o Nula Deforestación (TcMND) que no tienen posibilidad de reducir emisiones (VanDam, 2020).

- También han habido críticas sobre el tema de las salvaguardas, que si bien ocupan un lugar central para el estándar de ART-Trees, y las salvaguardas adoptadas son las de Cancún, hay serias dudas en que existan mecanismos eficientes de verificación de que las mismas sean aplicadas por las jurisdicciones. Entre otras cosas también, el estándar no requiere que la jurisdicción adhiera a la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos

Indígenas, con lo cual tampoco se vuelve mandatorio que las jurisdicciones reconozcan los derechos sobre sus territorios y sus bosques, y el carbono que éste encierra o captura (Frechette, 2021). Y con relación a la salvaguarda sobre el Consentimiento Libre, Previo e Informado, el mismo hecho de que las propuestas que fueran presentadas hasta el 30 de julio de 2021 no tuvieran esa exigencia, muestra el poco valor que LEAF le otorga a esa salvaguarda en relación al derecho a la consulta (salvaguarda 4.2.D del estándar TREES).

- También se señala que un análisis más minucioso sobre cuáles fueron las jurisdicciones que presentaron propuestas a LEAF y cuales no, revela que Indonesia decidió no participar, Perú no envió propuestas, y que México requeriría cambiar su legislación federal que prohíbe que los Estados participen de los mercados de carbono (GCF, 2021).

- Finalmente, la participación de algunas corporaciones que tienen un histórico ambiental, social o político controvertido, como es el caso de BlackRock⁵, Bayer/Monsanto o Nestlé puede ser un factor problemático para LEAF.

Emergent, a su vez, cumple varias funciones en la ecuación de LEAF: esta ONG sin muchos antecedentes, es a la vez el coordinador administrativo de LEAF y tendrá a su cargo la plataforma entre las jurisdicciones y el sector privado, intermediando en las transacciones de compra y venta de los créditos de carbono o emisiones reducidas.

Pero una de las primeras tareas de Emergent, tan pronto fue lanzado LEAF, fue el de organizar los Grupos de Actores Involucrados - GAI (*Stakeholders Engagement Groups*), a modo de grupos de consulta sobre LEAF y ART-TREES, con reuniones semanales en 2021. Inicialmente se habían previsto tres grupos, uno reuniendo a las jurisdicciones, otro reuniendo a las organizaciones de la sociedad civil acompañando a las organizaciones indígenas y de comunidades locales, y un tercero con las propias organizaciones indígenas y de comunidades locales. Este último nunca fue constituido.

El Objetivo de estos GAI era doble: por un lado brindar toda la información sobre LEAF, para que los miembros de los grupos lo pudieran difundir a los interesados, por otro lado poder servir de espacio de discusión sobre distintos tópicos del Programa LEAF. A medida que progresaban las reuniones, fue quedando claro que lo que más le interesaba a Emergent era lo primero. De hecho, al menos el GAI de la Sociedad Civil, no tuvo mayor incidencia en LEAF, y la participación de los miembros se fue desgranando a medida que pasaban las semanas. Los tiempos políticos de LEAF, que requería que las jurisdicciones presentaran sus propuestas antes del 30 de julio (apenas tres meses después de la convocatoria), con lo cual el proceso de consulta a los IPLCs era inviable, tenía su correlato en estos grupos semanales de consulta, dónde las discusiones también eran un pedaleo en el vacío.

ART-Trees

ART (las siglas en inglés de Arquitectura para las transacciones REDD+), nace en 2018 como una iniciativa de Winrock International, una conocida ONG norteamericana. Pero solo en 2021 es que ART toma relevancia al haber sido elegida por LEAF cómo el estándar de referencia para la verificación de la reducción de emisiones a nivel jurisdiccional.

⁵ <https://blackrockbigproblem.com/>, <https://www.baumhedlundlaw.com/toxic-tort-law/monsanto-roundup-lawsuit/monsanto-secret-documents/>, <https://www.puomarketing.com/53/35343/siguiendo-crisis-reputacion-tiempo-real-nestle-marcas-insanas-malas-criticas>

El estándar de ART se llama TREES (que en inglés son las siglas de The REDD+ Environmental Excellence Standard, o el Estándar Ambiental de Excelencia de REDD+) y permite “medir, monitorear, reportar y verificar las reducciones y capturas de emisiones del sector forestal”. En su página web, menciona que TREES marca “un nuevo hito”, que “reflejará el verdadero valor y costo de proteger los bosques” y que permitirá “motivar a que los países forestales quieran crecientemente mejorar la conservación de sus bosques”.

TREES es el nombre del estándar, pero también el nombre de los créditos: cada crédito TREE representa una tonelada de CO₂e.

No es claro por qué LEAF y ART no acudieron a otros estándares ya existentes. En una entrevista a la directora de ART, Mary Grady, menciona entre otras razones la alarmante tasa de deforestación y su impacto sobre el Cambio Climático, que requiere, para ser revertido, una enorme movilización de recursos financieros que permitan mitigar, proteger y restaurar los bosques a gran escala. Y que para ello se necesitaba un nuevo mecanismo. Menciona también que TREES fue diseñado en base a los aprendizajes del PCPF, del Programa REDD+ Early Movers (REM) y algunos programas de pago por resultados de Noruega.

La versión 1.0 del estándar fue publicado en febrero de 2020, y se enfocaba solamente en la reducción de la deforestación y la degradación forestal. La versión 2.0. amplía el estándar a otras alternativas de reducción de emisiones: 1. A quienes protegen bosques intactos o primarios (llamados HFLD, High Forest Low Deforestation o Alta Cubierta Forestal y Mínima o Nula Deforestación); 2. A quienes remueven carbono de la atmósfera, ya sea restaurando bosques o plantando árboles; 3. Y finalmente un acápite que da atención especial a comunidades y pueblos indígenas.

La versión 2.0 fue objeto de una consulta pública no vinculante de 60 días, entre febrero y abril 2021, recibiendo un número muy pequeño de comentarios (293 comentarios sometidos por 26 personas en todo el mundo⁶ – ART, *TREES 2.0. Statement of Reasons*, 2021).

El periodo de acreditación de TREES es de cinco años. El periodo puede renovarse por otros 5 años, salvo en el caso de las jurisdicciones subnacionales, porque estas no pueden estar acreditadas luego del 30 de diciembre de 2030 (fecha a partir de la cual sólo los países podrán estar acreditados).

El proceso de acreditación se inicia con la aprobación por parte de ART de una Nota de Concepto enviada por la jurisdicción, a la cual se adiciona un proceso de Validación y Verificación, un proceso de Registro y un Informe de Monitoreo. Todo lo cual es revisado y comentado por el Secretariado de TREES hasta que sean aprobados.

A partir de allí la jurisdicción selecciona y contrata una VVB (Validation and Verification Body, una certificadora acreditada por ART), que debe validar el documento de registro y verificar el informe de monitoreo, usando para ello el estándar.

La certificadora envía su informe a TREES, y recomienda al Directorio de ART la emisión de los créditos TREES, y eventualmente, si corresponde, los créditos TREES HFLD.

⁶ Según este mismo documento de ART, de las 26 personas que sometieron comentarios, ninguno era indígena.

Las principales características del estándar

A. La opción por el enfoque jurisdiccional REDD+

Una de las principales características de LEAF y ART-TREES es la opción por el enfoque jurisdiccional REDD+, es decir el haber privilegiado como interlocutores a los gobiernos, ya sean nacionales o subnacionales.

En la siguiente sección abordaremos con más detalle cuales son las particularidades del enfoque jurisdiccional y cuales son sus diferencias con el enfoque de proyectos REDD+.

El estándar sólo considera elegibles a los gobiernos nacionales y a los gobiernos subnacionales (“no más de un escalón administrativo más abajo del nivel nacional”), y estos últimos solo hasta diciembre 2030, cuando sólo serán elegibles los gobiernos nacionales.

En el caso de las jurisdicciones subnacionales (Estados, Provincias, Departamentos, según la denominación de cada país), el área a ser incluida en la propuesta debe ser la totalidad del área de la jurisdicción y debe contar con un mínimo de 2.5 millones de ha. de bosque. Pero además –detalle no menor- la propuesta debe contar con el aval del gobierno nacional, quién por escrito deberá atestiguar que las reducciones de emisiones del gobierno sub-nacional serán contabilizadas y reportadas bajo los requisitos del Acuerdo de París y como NDC, y que no sean contabilizadas doblemente.

Aunque ART no otorga créditos a proyectos o actividades de pequeña escala, ART entiende que las jurisdicciones articularán con el sector privado y con los Pueblos Indígenas y comunidades locales, dejando a cada jurisdicción la posibilidad de encontrar el mejor formato para el anidamiento de dichos proyectos a nivel jurisdiccional.

B. Anidación de proyectos REDD+ y derechos del carbono

El término anidación en ART TREES se utiliza para aquellos proyectos REDD+ que se desarrollan en un territorio indígena, tierras privadas o en una concesión forestal y como estos se insertan en un abordaje jurisdiccional REDD+, que abarca una delimitación política mucho mayor, como ya hemos visto.

Recordemos que ART emite créditos solo a nivel jurisdiccional, a gobiernos nacionales y subnacionales. Pero ART es consciente de que no puede prohibir que determinados actores, dueños de bosques, tengan su propio proyecto REDD+ y comercialicen sus créditos en otros mercados y validados por otros estándares. Es más, ART exige que la jurisdicción demuestre que tiene la propiedad de los derechos sobre el carbono y que puede beneficiarse de la reducción de emisiones que ocurra en su jurisdicción, y por eso anidación y derechos de carbono son dos temas que tratamos juntos en esta sección.

Para ART esta combinación de abordaje jurisdiccional y la posibilidad de proyectos anidados, ofrece una serie de ventajas:

- Al tener que concertar con los distintos actores en el territorio, se alcanzará una mayor ambición climática, y la posibilidad que se respeten los derechos e intereses de cada uno de ellos, “incluidos los gobiernos regionales y locales, los Pueblos Indígenas, las comunidades locales y el sector privado” (ART Anidación, 2021), incentivándolos económicamente.
- Permite que los proyectos REDD+ sigan teniendo el importante papel que tienen hoy, especialmente si, como se prevé, LEAF demorará en hacer los primeros desembolsos (Mónica de los Ríos, EII).

- Proyectos que cumplan con sus metas de reducción de emisiones podrán seguir recibiendo créditos bajo el estándar elegido, incluso si la jurisdicción no lograra las suyas y no recibiera créditos.

Para ART “está permitida cualquier opción acordada por las partes relevantes para la anidación”: recordando que ART no atribuye créditos en forma directa a proyectos, los programas jurisdiccionales REDD+ pueden elegir entre diversos escenarios de anidación. ART señala 5 potenciales escenarios de anidación, que varían según llegue o no a un acuerdo la jurisdicción con el titular de los derechos de carbono, y la decisión que tome el titular de participar en ART o en otro programa de reducción de emisiones o incluso no participar. Esto queda a criterio de la jurisdicción.

Lo que no es negociable, señala ART, es que cualquier acuerdo debe estar “sujeto a los requisitos de TREES con respecto a las salvaguardas ambientales y sociales, así como a la doble contabilidad y la doble emisión de créditos y con el reporte a nivel nacional.” (ART, anidación, 2021)

La anidación pone de relieve la cuestión de los derechos de carbono, ya que ART señala que los créditos no le serán pagados a la jurisdicción mientras no demuestre que tiene titularidad sobre los mismos, o el derecho a beneficiarse de los mismos, lo que significa haber llegado a acuerdos con los legítimos dueños en caso de que no sean de la jurisdicción.

C. La inclusión de los bosques bien conservados o con mínima o nula deforestación (HFLD⁷)

Este es uno de los aspectos más innovadores del estándar ART TREES, y permite resolver un efecto perverso que ha tenido REDD+ al premiar financieramente a quienes, por haber deforestado, pueden reducir su deforestación y sus emisiones, mientras penalizaba a quienes habían conservado sus bosques y no tenían posibilidad de reducir deforestación (la llamada adicionalidad) (Van Dam, 2020). Es la primera vez que un estándar orientado al mercado de carbono permite que estos bosques bien conservados también reciban financiamiento bajo la forma de créditos.

ART TREES crea entonces esta oportunidad de que los bosques bien conservados puedan recibir créditos adicionales, pero con una serie de requisitos:

- En primer lugar no todas las jurisdicciones pueden calificar como HFLD: deben cumplir básicamente con dos requisitos para ser elegibles, el porcentaje de cubierta forestal que tiene la jurisdicción (al menos 50%) y la tasa anual de deforestación en los últimos 5 años (que debe ser menor al 0,5%). Existe un cierto margen de flexibilidad con estos valores, pero esa es la regla general (van Dam, 2022).
- Después de una serie de cálculos adicionales⁸, se registran o etiquetan como “créditos HFLD”, que tienen así otra denominación que los créditos TREES que obtengan otras jurisdicciones por reducir su deforestación y degradación (ART, 2021, sobre HFLD).
- Sin embargo, no es seguro que el mercado esté interesado en estos créditos HFLD, porque a diferencia de los convencionales, estos no suponen adicionalidad.⁹

⁷ HFLD, High Forest Low Deforestation, que en castellano se traduciría “Bosque Alto Baja Deforestación” no es una expresión muy feliz. En Forest Trends hemos acuñado una expresión más interesante para designar lo mismo, Territorios con Mínima o Nula Deforestación (TcMND). Aquí hemos optado por traducir HFLD como Alta Cubierta Forestal y Mínima o Nula Deforestación.

⁸ Para entender mejor cómo se generan estos créditos HFLD, el lector podrá encontrar mayor información en: ART (2021) Guía Básica y Preguntas frecuentes sobre HFLD, https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/09/ART-HFLD-Primer_es.pdf o en la Cartilla “Alta Cubierta Forestal y Mínima o Nula Deforestación” producida por Forest Trends.

⁹ Para evitar esto, varias organizaciones (WCS et al, 2021) recomendaron a LEAF de que los créditos HFLD fueran parte de todos los portafolios de inversión que le fueran presentados a los países y a las empresas privadas.

- Y tampoco hay evidencias que sugieran que los créditos HFLD que reciban las jurisdicciones terminen en las manos de quienes son responsables de que esos bosques sean intactos, es decir las organizaciones indígenas y campesinas, y áreas protegidas. Y más bien es probable que, en ausencia de legislación que les reconozca el derecho sobre el carbono, el grueso de esos créditos sean retenidos por los gobiernos.

D. Pueblos Indígenas y Salvaguardas

Uno de los aspectos más interesantes de ART es su interés o preocupación por los Pueblos Indígenas, que está reflejado en varios lugares del estándar. Aunque no necesariamente, como veremos más adelante, este interés responde adecuadamente a las demandas históricas de los Pueblos Indígenas y a sus preocupaciones sobre REDD+.

Hay varias muestras de este interés: Por ejemplo, ART TREES menciona que uno de los criterios para aprobar las propuestas que presenten las jurisdicciones será “la participación total y efectiva de los actores relevantes –en especial los Pueblos Indígenas y comunidades locales”. O el énfasis en que las jurisdicciones deban cumplir con la Salvaguarda C. de Cancún, que hace referencia a los conocimientos y derechos de los PPII y comunidades locales, la Salvaguarda D., que hace referencia al derecho a la consulta y a la participación, e incluso la Salvaguarda B. sobre el respeto a la legislación nacional y los derechos de tenencia y el acceso a la justicia, o la Salvaguarda A. que hace referencia a la necesidad de respetar los convenios internacionales a las cuales adhiere el país, como el convenio 169, o la Declaración de Naciones Unidas sobre PPII. O el hecho de haber incluido la posibilidad de que extensas cubiertas de bosques bien conservados y con mínima o nula deforestación también puedan acceder a créditos de carbono bajo ART (cómo son los créditos HFLD), lo cual es especialmente importante para muchos territorios indígenas.

“TREES 2.0 crea una nueva oportunidad para los Pueblos Indígenas” anuncia ART (Frances Seymour, quien preside el directorio de ART, citado por Lang, 2021). Pero hay varias razones para descreer de ello, cómo el hecho de que los territorios indígenas no hayan sido finalmente reconocidos como jurisdicciones; o el hecho de que las propias propuestas presentadas por las jurisdicciones antes del 31 de julio no fueran elaboradas en forma participativa, con la anuencia de ART; o que no haya pautas en el estándar con respecto a la distribución de beneficios; o que ART se desentienda sobre quienes detentan los derechos del carbono en cada jurisdicción.

Las salvaguardas de TREES se basan en la Salvaguardas de Cancún: TREES desglosa estas salvaguardas en 16 áreas temáticas clave, y cada tema tiene un indicador estructural, un indicador de proceso y un indicador de resultado, que deben validarse y verificarse dentro de los 5 años a partir de haber adherido la jurisdicción a ART. Pero, como menciona ART “ el marco se diseñó para permitir que los participantes de ART se basen en los sistemas de salvaguardas nacionales existentes y diseñen e implementen programas que reflejen sus circunstancias únicas”¹⁰.

Uno de los temas más álgidos ha sido la resistencia de parte de LEAF a considerar los territorios indígenas como jurisdicciones¹¹, cuando, como veremos más adelante, cumplen con todos los requisitos para

¹⁰ “Cada jurisdicción participante implementará un conjunto único de actividades REDD+ en un conjunto único de ubicaciones con un conjunto único de partes interesadas. No es posible establecer un conjunto común de parámetros de monitoreo para definir la implementación “exitosa” de todas las salvaguardas. Hacerlo socavaría el proceso de planificación participativo donde se definirán los parámetros de monitoreo específicos de las circunstancias y las actividades planificadas”.

¹¹ Frechette (2021) señala que “una comparación línea por línea entre TREES 2.0 y su versión anterior muestra que han cambiado muy pocas cosas, excepto un cambio importante: se han eliminado por completo las oportunidades de acreditación jurisdiccional para las áreas de tierra de los pueblos indígenas”.

serlo. Así como el umbral mínimo de 2,5 millones de ha. de bosques, que también excluye a la mayoría de los territorios y comunidades indígenas y locales¹².

Esta clara decisión política, reduce las posibilidades que los pueblos indígenas y las comunidades locales se beneficien de LEAF. ART menciona tres formas en que sí podrían beneficiarse, pero en los tres casos, está sujeto a la voluntad política de sus respectivos gobiernos:

- El primero es que elaboren su propio proyecto y que este esté anidado a la propuesta jurisdiccional.
- El segundo es que la jurisdicción pueda ser reconocida como HFLD y que los territorios reciban los respectivos créditos HFLD.
- El tercero es que sean incluidos como beneficiarios en la propuesta de distribución de beneficios presentada por la jurisdicción.

En resumen la posición de ART TREES con respecto a los pueblos indígenas y comunidades locales es ambivalente y confusa, y en gran medida la posibilidad que puedan beneficiarse del financiamiento climático en el marco de LEAF queda a discreción de los gobiernos, que, como sabemos, históricamente han sido poco favorables a los intereses de los IPLC¹³.

Uno de los aspectos más confusos es la posibilidad de que los Pueblos Indígenas puedan presentarse como jurisdicciones. Mientras en ART (2021) se señala que “En TREES 2.0, los territorios reconocidos de los Pueblos Indígenas pueden agruparse con otros territorios reconocidos de Pueblos Indígenas y/o con jurisdicciones subnacionales como parte de una presentación nacional ante al ART para cumplir con el umbral de elegibilidad del área contable subnacional que se exige (2.5 millones de hectáreas de bosque)”, en los hechos esta opción ha quedado descartada, como finalmente indicó Emergent al grupo de consulta (SEG) de la sociedad civil.

E. Distribución de Beneficios

ART TREES habla categóricamente de la necesidad de que las propuestas que sometan las jurisdicciones mencionen cómo será la distribución de beneficios entre los diversos actores. Incluso sugiere que estos arreglos sean hechos en forma participativa, tomando en cuenta las salvaguardas. Pero no da ninguna pauta adicional, dejando en libertad de acción a las jurisdicciones en cuanto a la propuesta (ART, Salvaguardas 2021).

“Dentro de ART, está permitida cualquier opción acordada por las partes relevantes para la anidación o repartición de los beneficios entre gobiernos y entidades no gubernamentales, que podrían incluir comunidades, sociedades civiles organizadas, proyectos o propietarios de tierra individuales. ART no estipula cómo se realiza esto”.

Este, como veremos más adelante es un talón de aquiles del Programa LEAF, especialmente allí donde:

- Existen estados o gobiernos sub-nacionales autoritarios o con políticas poco favorables a los pueblos indígenas o comunidades locales.
- Dónde los derechos sobre el carbono pertenecen al Estado y no a los dueños de los bosques.
- Dónde el derecho a la consulta no está institucionalizado, o sólo es un requisito administrativo y no vinculante.

¹² Ambos fueron muy cuestionados, tanto en los comentarios recibidos a la versión 2.0 del estándar, como a lo largo del 2021, en las reuniones del stakeholder groups facilitados por Emergent.

¹³ De hecho, Emergent, que tenía como mandato en 2021 crear grupos de consulta (**stakeholder engagement groups**), uno de los cuales sería con pueblos indígenas y comunidades locales, no creó este último, delegando finalmente en el grupo de la sociedad civil la función de relacionarse con ellos.



Foto: Diego Pérez

Es cierto que ART TREES ha incluido una serie de salvaguardas que deben ser cumplidas por toda jurisdicción, como ya hemos visto, pero ninguno específicamente exige un plan de participación de los IPLCs en los beneficios, menos estipula porcentajes o montos.

Otro aspecto positivo de ART TREES, que hace a la distribución de beneficios, es la posibilidad que las jurisdicciones reciban créditos HFLD, sabiendo que la mayoría de las áreas HFLD son territorios indígenas o áreas protegidas¹⁴. La pregunta que queda pendiente es si esos créditos serán efectivamente canalizados a quienes históricamente han conservado sus bosques, o serán retenidos por las jurisdicciones. Nada dice ART TREES al respecto.

¹⁴ “Es mucho más fácil brindar financiamiento a los pueblos indígenas a través de programas jurisdiccionales REDD+. Con reducciones de emisiones medidas y recompensadas en estados y provincias enteras, se pueden hacer acuerdos de distribución de beneficios para distribuir de manera más equitativa los ingresos de REDD+ entre los sectores. Si el programa está diseñado para asegurar que se implementen las salvaguardas sociales y ambientales, esta nueva iniciativa podría, por primera vez, traer beneficios significativos de REDD+ a las comunidades indígenas”. (Mónica de los Ríos, 2021).

El Enfoque Jurisdiccional REDD+¹⁵

¿Qué es una Jurisdicción?

Aunque hay varias definiciones para “jurisdicción”, el término se ha usado para denominar espacios que están geográficamente definidos por fronteras políticas, incluyendo naciones, estados (o provincias, departamentos) y municipios o distritos, y que tienen una autoridad legal formalmente constituida sobre esa unidad administrativa. Y en ese sentido, la definición de “jurisdicción” también puede comprender los territorios indígenas y tierras tradicionales (véase *Recuadro 1*).

Recuadro 1: ¿Puede un Territorio Indígena ser una Jurisdicción?

Los territorios indígenas a veces pueden ser descritos como jurisdicciones. En algunos casos, como en Nicaragua o Panamá, los territorios indígenas son jurídicamente autónomos y por lo tanto tienen capacidad legal como jurisdicciones. En otros casos, como en Brasil, los territorios indígenas pueden ser considerados como unidades administrativas del gobierno nacional y tienen derecho a realizar actividades y a algunos recursos que no han sido concedidas a otras unidades administrativas con las que se superponen y de las cuales forman parte de (para otros propósitos político-administrativos). En otros casos, como en las Guayanas, los territorios o tierras indígenas no tienen aún un reconocimiento legal o de autonomía.

Tanto el Convenio 169 como la Declaración de Naciones sobre Pueblos Indígenas, reconocen el derecho a la autonomía de los Pueblos Indígenas. Por ello, en términos operacionales es importante reconocer a los territorios indígenas como otra forma de jurisdicción (que podríamos denominar “jurisdiccionalidad indígena”), que puede ser especialmente importante como unidad política para el Enfoque Jurisdiccional REDD+, en aquellos países donde no existen jurisdicciones sub-nacionales (cómo en Centroamérica), o donde las jurisdicciones existentes no tienen interés en REDD+).

En otras palabras, el reconocer los territorios indígenas como posibles jurisdicciones es un reconocimiento a su autonomía, a sus formas de gobierno, a los derechos que los amparan, y no niega el derecho de otras jurisdicciones (por ejemplo los gobiernos subnacionales) a tener e implementar políticas públicas, sino a la necesidad de reconocer que debe haber una necesaria complementación. Entendiendo también que existen legislaciones diferentes en cada país, aunque existe un marco legal internacional –en el caso de los Pueblos Indígenas– que está por encima de las constituciones nacionales (cómo lo son, en nuestra región, los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos).

Pero el Enfoque jurisdiccional REDD+ se ha basado en un concepto más acotado de Jurisdicción, el de los gobiernos subnacionales, especialmente en aquellos países donde hay una configuración política federal, con gobiernos estatales, provinciales, departamentales o regionales. Y allí donde no hay autonomías políticas regionales, entonces la Jurisdicción abarca todo el país.

Y estas Jurisdicciones, además de tener límites políticos sub-nacionales, deben ser lo suficientemente grandes para incluir áreas tanto de protección forestal (por ejemplo, la mayoría de los territorios indígenas o las áreas protegidas) y áreas deforestadas y/o degradadas (por ejemplo, zonas de expansión de la frontera agropecuaria).

¹⁵ Esta sección se basa en gran medida en un documento elaborado en forma conjunta por un grupo de socios del proyecto AIME (COICA, Ecodecisión, Earth Innovation Institute, Forest Trends, IPAM, PRISMA, PRONATURA Sur) en junio 2015, en el Cañón del Sumidero (Chiapas, México). Este documento, titulado “*La relación entre el Enfoque Jurisdiccional para la Mitigación del Cambio Climático y la Gobernanza Territorial Indígena en América Latina*”, fue compilado y coordinado por el autor de este documento, pero en gran medida son contribuciones del Earth Innovation Institute, quien ha promovido históricamente el Enfoque Jurisdiccional REDD+. El documento nunca fue publicado.

La necesidad de un nuevo paradigma de jurisdiccionalidad

Sin embargo, los procesos de territorialización indígena, por el cual a los Pueblos Indígenas les han sido devueltos y titulados sus territorios tradicionales (en algunos países incluso con reconocimiento constitucional al derecho a la autonomía y al autogobierno en sus territorios), ponen en evidencia las dificultades de seguir usando el concepto clásico de jurisdicción. Los procesos de descentralización política, o de regionalización, también cuestionan esa conceptualización algo lineal o mecánica, y hoy debemos hablar de sociedades o jurisdicciones policéntricas, donde diversas autoridades se traslapan en un mismo espacio geográfico, en sistemas complejos de gobernanza, no exentas de zonas grises y de conflictos.

De allí que debemos considerar lo jurisdiccional como un concepto aún en construcción, y la necesidad de contar con un nuevo paradigma, que refleje esta realidad. Y, en el caso de LEAF debiera tomar en cuenta las distintas perspectivas, también la de los pueblos indígenas que requieren que las estructuras de gobierno no indígenas (nación, estado/provincia, municipio) reconozcan su derecho a la autonomía y al autogobierno en las tierras o territorios de los cuales son dueños.

Esto es aún más importante en el caso de REDD+ o de cualquier estrategia de reducción de emisiones, ya que son los dueños de la tierra, quienes habitan allí, los únicos que realmente pueden enfrentar las presiones in situ, y contribuir a reducir la deforestación y a mitigar emisiones.

Lo Jurisdiccional, entonces, debe mirar a la diversidad de actores que tienen injerencia en un espacio geográfico determinado, estableciendo mecanismos de toma de decisiones conjunta, reconociendo los derechos y los roles que cada uno tiene o debe tener. Y en esa diversidad de roles, debe abarcar tanto las políticas públicas y los mecanismos de participación y concertación que garanticen un cambio de rumbo en el uso del suelo hacia un desarrollo más amigable con el bosque y por lo tanto más bajo en emisiones, acompañando los esfuerzos concretos para que ello ocurra en el territorio. Y que los mecanismos de financiación climática aseguren las varias gobernanzas concurrentes en un territorio dado.

Lo Jurisdiccional también remite al concepto de escalas. Y parte de la discusión es analizar cuáles son los pros y los contras de trabajar a diferentes escalas, por ejemplo a nivel de un territorio, de un estado, de una cuenca hidrográfica, de un grupo de municipios o a nivel nacional. Ello seguramente variará de un contexto a otro.

¿Qué es el Enfoque de REDD+ Jurisdiccional?

Como mecanismo en el marco del acuerdo multilateral sobre cambio climático, REDD + (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal) es esencialmente un vehículo para recompensar financieramente a países y actores que demuestran reducir sus emisiones y mejoran la captura de gases de efecto invernadero a través de una variedad de opciones de conservación o de manejo de sus bosques. Algo que se refleja bien en ART TREES, que contempla bien esa variedad de opciones.

Los debates en torno a REDD + también han generado una gran cantidad de proyectos (en general de pequeña escala) lo que ha derivado en dos aproximaciones diferentes, aunque no necesariamente incompatibles, el “enfoque jurisdiccional” y el “enfoque de proyectos” (véase más adelante Cuadro 1 que compara las diferencias entre el enfoque jurisdiccional y el de proyectos en lo que hace a REDD +).

Podemos entonces definir a REDD+ Jurisdiccional cómo aquel conjunto de políticas, programas, financiamiento y mercados que promueven un desarrollo rural de bajas emisiones equitativo y sostenible en grandes unidades/jurisdicciones de bosque tropical. Para tener éxito, REDD+ jurisdiccional debe reducir las emisiones producidas por la deforestación y de la degradación forestal a lo largo y ancho de la jurisdicción, y a la vez mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas y comunidades tradicionales, de los pequeños agricultores, mientras también mejora las condiciones ambientales.

Es interesante notar que el mismo concepto de REDD+ remite al tema jurisdiccional. Porque para que se cumplan los objetivos implícitos en REDD+, tiene que haber un mecanismo efectivo de gobernanza a nivel territorial o de la jurisdicción. Y lo jurisdiccional a su vez está relacionado con políticas públicas, con la necesidad de cierto consenso entre actores, con cierto acuerdo entre las varias “autoridades” que ejercen jurisdicción sobre un mismo territorio (a partir de la estructura policéntrica ya mencionada), y obviamente a la legalidad.

Es importante recalcar, al hablar de REDD+ Jurisdiccional, que esta no puede ser vista como una amenaza a la autonomía territorial indígena, y muy por el contrario, sólo puede haber REDD Jurisdiccional si se respetan los derechos de los PPII, y si la construcción de estas políticas se basa en un amplio proceso de consulta y en los casos que amerita, de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI).

El enfoque jurisdiccional se diferencia por una serie de características, que incluyen¹⁶:

La Escala: Para lograr reducciones significativas en las emisiones de GEI, en el caso de la reducción de la deforestación, es importante incrementar la escala geográfica de iniciativas de REDD +. La escala jurisdiccional (especialmente si es sub-nacional) es la escala más apropiada en términos de gobernanza y de toma de decisiones, ya que es en esta escala en que las políticas y los objetivos/resultados pueden ser a la vez adaptados al contexto regional, y aun tener un impacto sustancial. La escala nacional puede ser demasiado grande, demasiado heterogénea y demasiado lejana para los productores o dueños de la tierra, mientras que iniciativas muy locales (incluyendo muchos proyectos) pueden ser demasiado limitadas y pueden ser difíciles de escalar hasta áreas más grandes o heterogéneas.

Heterogeneidad: Íntimamente ligada a la cuestión de la escala es el grado de heterogeneidad en el uso de la tierra. A veces, en una misma área, los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales juegan un papel muy importante, sus tierras y territorios pueden llegar a ser un obstáculo a la deforestación, incluso si están bajo fuertes amenazas. Un efecto perverso de REDD+ es que los territorios indígenas tienen pocas posibilidades de acceder a incentivos por reducción de emisiones al no tener un historial de deforestación, al no tener qué reducir por tener una mínima o nula deforestación. Pero al ser parte de una jurisdicción más grande y heterogénea, y si en esta se da una política de stock & flow estas comunidades podrían recibir parte de los beneficios obtenidos por vecinos con fuertes tasas de deforestación dentro de la jurisdicción. Como parte del proceso de negociación de esos beneficios, una serie de otros derechos pueden y deben ser asegurados.

Distribución de Beneficios: Por lo anterior, el enfoque jurisdiccional aborda uno de los desafíos más importantes para REDD + tanto a nivel nacional como de proyectos, que es el tema de distribución de los beneficios derivados de la reducción de emisiones al conjunto de actores. Permite que las autoridades

¹⁶ Esta sección sobre las características de REDD+ Jurisdiccional se basa en gran medida en la contribución del Earth Innovation Institute al documento “La relación entre el Enfoque Jurisdiccional para la Mitigación del Cambio Climático y la Gobernanza Territorial Indígena en América Latina”, mencionado anteriormente. Ver también DiGiano et al, 2016.

jurisdiccionales asignen parte de los créditos obtenidos por los que históricamente deforestaron a las comunidades que conservaron sus bosques, dentro de la misma jurisdicción.

Participación del Gobierno: La participación del gobierno en la elaboración y ejecución de programas de REDD+ es fundamental para el desarrollo y la institucionalización de políticas y programas que apoyen una transición a largo plazo, a una mejor gobernanza, a una mejor calidad de vida, a ecosistemas más saludables, y a sistemas sociales más equitativos. La ventaja de los programas jurisdiccionales o territoriales es que los gobiernos tienen un mandato y una responsabilidad clara que los comprometen a participar de una manera que no tienen con los proyectos.

Hasta allí la teoría. La historia de los últimos 10 años, ha demostrado la gran dificultad en que las jurisdicciones –incluso las que han adherido al Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Clima y Bosques (GCF)- implementen verdaderos proyectos jurisdiccionales: esto es así, porque el factor más importante es la voluntad política de los gobiernos sub-nacionales para promover estos programas de REDD+/DRBE, especialmente en ausencia de incentivos económicos externos, es decir financiamiento climático en volúmenes y condiciones apropiadas y las presiones de desarrollo económico al cual están sometidos.

Enfoque Jurisdiccional, Pueblos Indígenas y Comunidades Locales

Quienes abogan por el enfoque jurisdiccional REDD+, mencionan diversas ventajas para los territorios indígenas y comunidades locales, en comparación al enfoque de proyectos:

- Allí donde los pueblos indígenas han experimentado dificultades en validar sus proyectos voluntarios o como parte de procesos nacionales de REDD+, el enfoque Jurisdiccional permite que sean las jurisdicciones quienes asuman la mayoría de los costos de transacción que implica validar su propuesta.

- Los proyectos se anidan e implementan en el marco de políticas públicas que inciden en las dinámicas de deforestación y degradación, en general fuera del alcance de los proyectos.

- El enfoque jurisdiccional facilita la apertura de espacios de diálogo entre múltiples actores a nivel del territorio (gobiernos, sociedad civil, sector privado) y permite la creación de nuevas plataformas de negociación, en la que los pueblos indígenas y comunidades forestales tienen mayores oportunidades de incidencia. Al menos en teoría.

- El enfoque jurisdiccional supuestamente también abre la oportunidad para priorizar las preocupaciones sociales y ambientales, lo que representa un aspecto innovador, pues tradicionalmente los procesos de preparación y los proyectos de REDD+ han otorgado una mayor atención a los aspectos técnicos. Así, temas clave como la gobernanza forestal y territorial, los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales, los mecanismos para el CPLI y el diseño de los mecanismos necesarios para la distribución de beneficios, se retoman con mayor énfasis desde la perspectiva jurisdiccional.

Sin embargo existe una mutua desconfianza entre jurisdicciones y pueblos indígenas (y comunidades locales). Los gobiernos desconfían de las organizaciones indígenas porque tienen dificultad en comprender la cosmovisión o la racionalidad de quienes tienen otros valores, otra forma de relacionarse con la naturaleza. Y de parte de los indígenas hay sobradas razones para desconfiar de gobiernos que históricamente les negaron sus derechos, les quitaron o permitieron que les quitaran sus tierras y sus recursos naturales.

El enfoque jurisdiccional vs. el enfoque de proyectos

Los proyectos REDD + suelen ser realizados a escala de una unidad forestal (por ejemplo, una concesión forestal grande, un parque nacional, un territorio indígena) –de forma parecida a los proyectos de forestación/ reforestación bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. La reducción de emisiones o el incremento en la captura de carbono en estos proyectos es certificado por una organización externa, utilizando un estándar reconocido (por ejemplo, CCBA, VCS o VERRA) y los créditos de carbono que se derivan son comercializados en el mercado voluntario.

Los proyectos pueden ser importantes experiencias “piloto” para demostrar cómo REDD+ / DRBE pueden ser implementados en el terreno. El reto, sin embargo, es cómo estas experiencias pueden ser replicadas y escaladas hasta el nivel de la jurisdicción.

A diferencia del enfoque de proyectos, los programas jurisdiccionales de REDD+ se orientan no sólo a la reducción de las emisiones sino también a una mejora de las condiciones sociales y ambientales en todo el Estado, Provincia o Jurisdicción –cualquiera sea esta- a partir de una propuesta más ambiciosa de desarrollo rural de bajas emisiones.

Sabemos, sin embargo, que el enfoque jurisdiccional presenta otras dificultades, ya que requiere el involucramiento y la concertación por parte de una amplia gama de actores, para un cambio en el uso del suelo (especialmente en lo que hace a la deforestación), condición para la reducción de las emisiones . El cuadro 1 resume las principales diferencias entre el Enfoque de Proyectos y el Enfoque Jurisdiccional.

Sin embargo, ambos enfoques no son incompatibles o excluyentes, los proyectos REDD+ pudiendo anidarse en un Enfoque Jurisdiccional.

Cuadro 1. Diferencias entre proyectos REDD+ y programas jurisdiccionales REDD+ en América Latina.

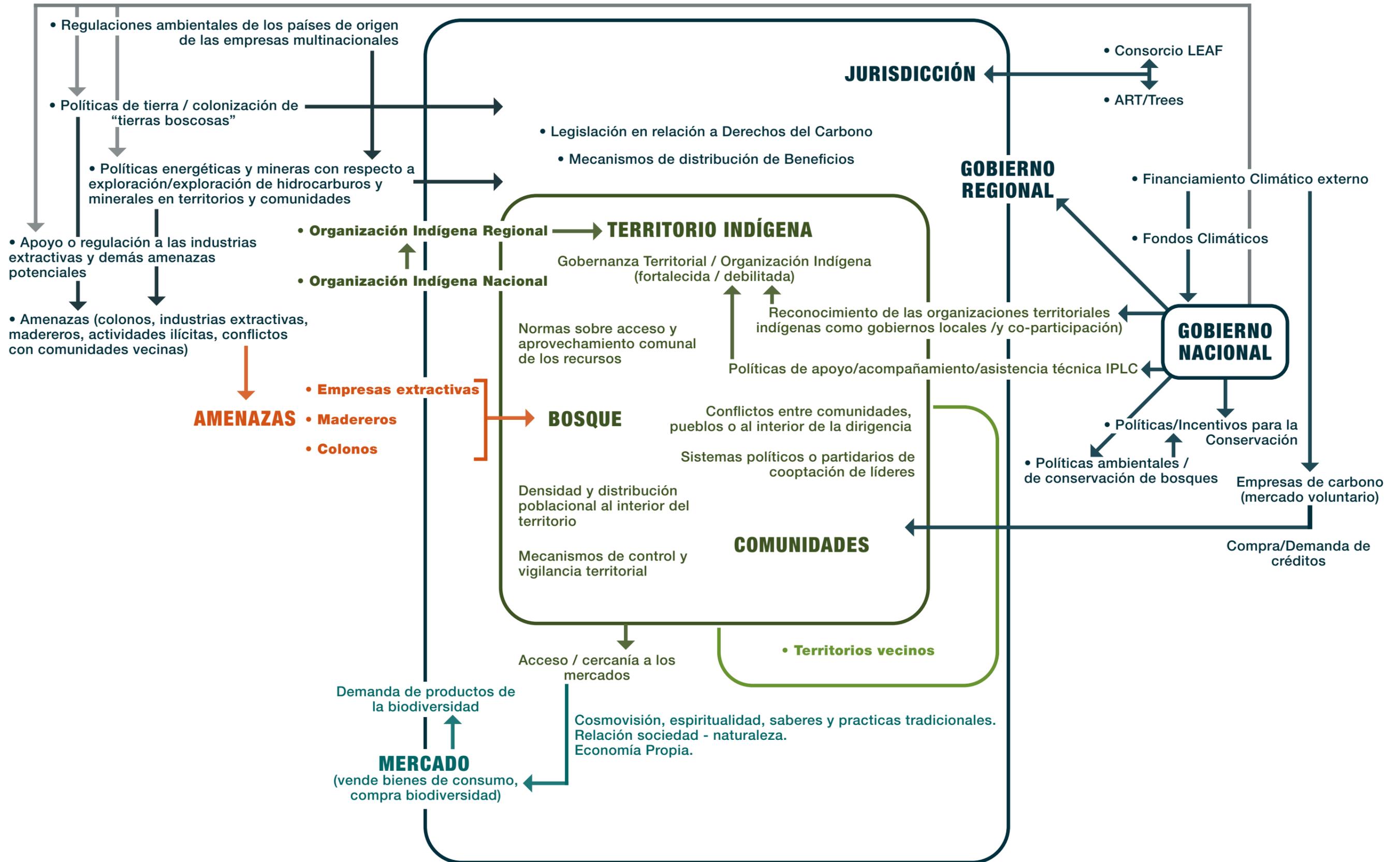
	Proyectos REDD+	Programas Jurisdiccionales REDD+
<i>Número de Experiencias</i>	Muchas, aunque pocas en territorios o comunidades indígenas	Sólo dos por ahora (Estados de Acre y Matto Grosso, Brasil). Y ahora 23 propuestas presentadas a LEAF
<i>Unidades donde aplican o podrían aplicar</i>	Tierras privadas o comunidades y territorios	Nivel sub-nacional (Estado/provincia o equivalente), nacional, o municipios. Territorios indígenas no califican como jurisdicción para LEAF
<i>Escala</i>	Pequeña a Mediana	Grande
<i>Financiamiento Existente</i>	Mucho, la mayoría del mercado voluntario	Poco, hasta ahora. LEAF es la primera fuente financiera significativa.
<i>Riesgo para los Inversores</i>	Posibilidad de Fugas	Complejas negociaciones con la jurisdicción/burocracia gubernamental Cambios de gobierno

Posibilidad de apoyar transición a desarrollo rural de bajas emisiones / políticas públicas	Bajo	Alto, aunque en la mayoría de los casos no hubo voluntad política y los incentivos económicos externos para que ocurriera
Definición de los Resultados esperados	Metas reducidas, generalmente definidas por el gerente del proyecto y los inversores. Estándares de certificación complejos (p.ej. VCS)	Metas más amplias pero más inciertas, sujetas a voluntad política. Debieran ser definidas en forma participativa (podría incluir indicadores de interés de los propios PPII). Estándares de certificación complejos (ART-TREES)
Derechos Territoriales	Consentimiento Libre, Previo e Informado	Perspectivas de reformas más profundas y de mayor duración
Beneficios para comunidades indígenas	Directas, si los proyectos se ejecutan en territorios y comunidades (p.ej. People Forest Partnership o Livelihoods Fund). Aunque buena parte queda en los intermediarios (<i>brokers</i>)	Sujetos al esquema que acuerde la jurisdicción y a la legislación sobre derechos de carbono, así como la disposición o no de los gobiernos en reconocer los PICLs como actores relevantes . Y siempre buena parte del financiamiento queda en los gobiernos (bajo el argumento de las <i>condiciones habilitantes</i>)
Proceso	Largo (dos o más años) y costoso para las comunidades, requiere de apoyo y financiamiento externo	Complejo y largo por los tiempos políticos. Requiere necesariamente de compromisos de una diversidad de actores

Los Grandes temas que LEAF no resuelve

Aunque no es objetivo de este documento volver sobre la problemática de la deforestación y el cambio climático, hemos reflejado en el siguiente mapa los principales actores que hacen a esta problemática, para comprender mejor los factores que condicionan la conservación del bosque y la contribución al cambio climático, y en esa maraña, poder ver cómo o en qué medida LEAF contribuye a la solución de algunos de los nudos gordianos.

Factores que condicionan la Conservación del Bosque y la Mitigación del Cambio Climático



Algunos elementos importantes a resaltar en el cuadro son los siguientes:

- En gran medida la deforestación y la degradación forestal se originan en dinámicas extractivistas de la economía, y en políticas energéticas y mineras que las permiten o las promueven. O en políticas de colonización o de ampliación de la frontera agropecuaria.
- Aunque varía de un país a otro, muchas de estas empresas extractivistas son o bien empresas multinacionales, o están financiadas por la banca internacional, en ambos casos sus matrices están en países con regulaciones ambientales mucho más severas. Siendo en algunos casos los gobiernos de estos mismos países los que urgen a reducir la deforestación y fondean los fondos climáticos.
- Hay también una serie de factores internos a las organizaciones indígenas, territorios y comunidades, que explican su posibilidad de resiliencia o resistencia (o su vulnerabilidad) frente a las amenazas, su capacidad de comprender y de relacionarse a la sociedad envolvente y en especial de articularse a los mercados y a los gobiernos.
- Un factor especialmente importante y que condiciona la dinámica de deforestación/conservación son las políticas (y la voluntad política) de las jurisdicciones en relación a los IPLC, y la legislación que tienen en relación a los derechos de carbono y a la distribución de beneficios.

Veamos entonces en este capítulo, cuáles son las grandes cuestiones que LEAF no resuelve (*y que son cruciales para reducir la deforestación*).

1. La problemática política al interior de la jurisdicción

Al optar por un único interlocutor (los gobiernos nacionales o subnacionales), LEAF parece subestimar complejas relaciones políticas al interior de las jurisdicciones. No sólo porqué, en el caso de los gobiernos subnacionales, estos pueden tener relaciones difíciles con el gobierno nacional que tiene que darles el aval que LEAF les exige, sino que esta misma situación puede replicarse dentro de la propia jurisdicción, si quién busca anidar su proyecto en la propuesta jurisdiccional, no tiene una buena relación con el gobierno sub-nacional o no confía en que el fruto de su esfuerzo por reducir la deforestación será debidamente compensado.

Y está situación es aún más grave en el caso de los territorios indígenas y comunidades locales, ya que como sabemos, en general las jurisdicciones, independientemente del signo político, tanto en los países amazónicos como en Mesoamérica –con muy pocas excepciones- han tenido políticas de discriminación e incluso represivas con los Pueblos Indígenas y las organizaciones campesinas.

Y a ello se agrega que la posibilidad de que el financiamiento fluya a los PICL también depende de la legislación sobre quién es dueño de los derechos sobre el carbono y los servicios ambientales en general, y de la propuesta en relación a la distribución de beneficios, dos grandes temas sobre los cuales LEAF/ART deciden no involucrarse y dejar al arbitrio de los gobiernos. En otras palabras, sin una distribución equitativa del financiamiento, sin un reconocimiento del rol que juegan los PICL en la conservación de sus bosques y a su agenda política, es poco probable que LEAF sea exitoso.

ART argumenta que al ser un requisito, dentro del estándar TREES, el cumplimiento de un conjunto integral de salvaguardas, los derechos de los PICL están garantizados. Pero en realidad

las salvaguardas no son de aplicación inmediata: las jurisdicciones tienen 5 años para mostrar que las están cumpliendo, un tiempo extremadamente largo, un tiempo dónde las reglas de LEAF pueden volver a cambiar. Y hay razones para desconfiar: en el primer llamado de LEAF a presentar propuestas, en el 2021, ninguna de las propuestas hechas por las jurisdicciones tuvieron un proceso de consulta, violandose así una de las principales salvaguardas de TREES.

2. La falta de voluntad política de los países ricos con relación a la crisis climática

Aunque es cierto que uno de los requisitos para que las empresas formen parte del Consorcio LEAF es que, además comprometerse con la compra de créditos a las jurisdicciones, deben mostrar que reducen las emisiones en sus procesos industriales, no ocurre lo mismo con los gobiernos que forman parte de la coalición (Estados Unidos, Gran Bretaña, Noruega), que siguen simultáneamente permitiendo y alentando la deforestación que realizan industrias extractivas de sus países, o financiados por su banca o la banca multilateral¹⁷. O sin restringir la importación de muchos bienes que sólo pudieron ser producidos mediante la deforestación de los bosques tropicales.

Las sanciones a la economía rusa de parte de Occidente en el primer trimestre de 2022 han demostrado cuán sencillo y rápido puede penalizarse a una economía cuando se lo decide. Con la misma lógica, podría fácilmente penalizarse a los agentes económicos responsables de la deforestación y a las jurisdicciones que no cumplen con estándares mínimos de conservación de sus bosques y respeto a los derechos de los PICL.

Otros elementos que muestran esta falta de voluntad política de los países son los siguientes:

- LEAF exige de parte de las jurisdicciones que costeen íntegramente la “transición” que requiere pasar de una economía de la deforestación a una economía de la conservación (o a un desarrollo rural de bajas emisiones – DRBE). Pero es probable que esa transición no ocurra como previsto si lo que la jurisdicción pierde en términos económicos (PBI, empleos) es mayor a los ingresos que prometen ingresar con LEAF (GCF task force, 2021).

- El hecho de que REDD+ haya tardado tantos años en pasar del discurso a los hechos (algo que está en el origen de LEAF como iniciativa) se explica en parte por a esta actitud de *free ride* que los países ricos tienen, y que se traduce tanto en el no reconocimiento y compensación en su justa medida de los servicios ambientales que prestan los países con bosques tropicales (Phillips & Brienen, 2017, van Dam, 2020) como en las eternas dilaciones en asegurar los recursos necesarios para el cumplimiento de los Acuerdos de París, en la perspectiva no escrita que sean los propios países que asuman los principales costos de la mitigación.

- La no disponibilidad de financiamiento en tiempo, forma y cantidades significativas también se expresa en el hecho de que el grueso del financiamiento ha sido canalizado hasta ahora para lo que se ha dado en llamar las “condiciones habilitantes”, por el cual gran parte del financiamiento climático ha terminado financiando las estructuras de los gobiernos, con la obvia complicidad de los países que fondean ese financiamiento. Cómo señala un estudio de Rainforest Foundation Norway (2021), los PICL han recibido menos del 1% de los fondos climáticos en estos últimos 10 años.

¹⁷ Es interesante notar que la banca multilateral (el BID, pero en mayor medida el Banco Mundial) que tienen alguno de los principales mecanismos financieros para promover procesos REDD+, también financian obras de infraestructura y mega emprendimientos extractivistas y agro ganaderos.

- El anuncio de LEAF con relación al pago mínimo de USD 10 por tonelada de CO2 no sólo muestra que lo que se venía pagando era ridículamente bajo, sino que tampoco se condice con lo que pagan las empresas y usuarios en los países ricos (el impuesto o tasa carbono), siendo que gran parte de la diferencia queda en manos de intermediarios o *brokers* que suelen estar radicados en los países ricos.

3. El no reconocimiento de la contribución de los Pueblos Indígenas y Comunidades Locales a la mitigación del cambio climático

A pesar de la narrativa, dónde tanto LEAF como ART, reconocen profusamente el papel que han jugado y siguen jugando los PICL en la conservación de sus bosques y en la mitigación del cambio climático, en los hechos poco o nada cambia con relación a otras configuraciones de REDD+ ya existentes:

- Los territorios indígenas y comunidades locales no tienen el status de jurisdicciones, dependiendo así de la voluntad política de sus gobiernos, o del eventual interés del mercado voluntario para ver compensados sus esfuerzos.

Un hecho curioso es la ambigüedad en los documentos de ART TREES con relación a las posibilidades de los IPLC de poder presentarse directamente a LEAF: por un lado se señala que podrían hacerlo, si llegaran a asociarse con vecinos (indígenas y no indígenas) (GCF task force, 2021¹⁸) pero siempre que superen juntos el umbral mínimo de 2'5 millones de ha. , pero en otros documentos se señala como única posibilidad la del anidamiento dentro de la propuesta jurisdiccional, o en el esquema de distribución de beneficios que presente la jurisdicción.

- Lo mismo sucede con los derechos sobre el carbono o la distribución de beneficios, LEAF no interviene y deja al antojo de las jurisdicciones los arreglos al respecto. Las comunidades indígenas rara vez estarían en condiciones de tener sus propios proyectos y se convertirán, en el mejor de los casos, en actores secundarios en un juego cuyas reglas establecen sus gobierno (Pearson, 2021)¹⁹.

- LEAF pone el énfasis en que las salvaguardas son su principal mecanismo para que los gobiernos respeten los derechos de los PICL, y entre otros el derecho a la consulta, pero la letra chica que les otorga 5 años para cumplirlas, pone en duda su funcionalidad.

4. El efecto perverso de REDD+

Uno de los aspectos más interesantes e innovadores de LEAF es que abre una oportunidad para terminar con el efecto perverso de REDD+ que penalizaba a quienes habían conservado históricamente sus bosques y no tenían deforestación, por lo cual no tenían posibilidad de reducir

¹⁸ "Propone una vía para que los Pueblos Indígenas sean incluidos como áreas contables subnacionales distintas en el marco de un participante nacional o como Participantes directos en ART (pero es súper complejo, el fondo de Pagos por Servicios Ambientales sería más fácil)" (GCF, 2021, lámina 9).

¹⁹ "Un análisis de 2021 realizado por RRI en base a 31 países con programas REDD+, con investigadores de la Universidad McGill, muestra que I. Sólo 3 países reconocen los derechos de las comunidades a los créditos por reducción de emisiones, y otros 3 vinculan dichos derechos a la propiedad de la tierra o de los bosques II. Sólo la mitad de la superficie total que poseen las comunidades en los países analizados está legalmente reconocida, lo que hace que sus derechos sobre la tierra y el carbono corran el riesgo de ser capturados por otros III. Sólo 5 de los países analizados han desarrollado mecanismos de distribución de beneficios, y sólo 2 tienen mecanismos para reparación de quejas" (Frechette 2021).

emisiones. La posibilidad de poder presentarse como Jurisdicción HFLD, y obtener créditos especiales (“créditos HFLD”) debe ser altamente valorado.

Lamentablemente, hay una serie de condicionantes que ponen en duda cuán efectiva será esa oportunidad:

- No toda jurisdicción es elegible, a pesar de que pueden haber enormes superficies bien conservadas en la misma: para ser elegible, se requiere que la jurisdicción tenga al menos un 50% de cubierta forestal y una tasa de deforestación igual o menor al 0,5%. Esta regla genérica penaliza a aquellos territorios indígenas, que habiendo conservado sus bosques están en una jurisdicción no elegible. Y no existe la figura de proyectos HFLD “anidados”.

- Además, la efectiva emisión de esos créditos HFLD depende de que la deforestación no aumente arriba del 0,5% anual, por lo cual los territorios conservados están a la merced de lo que suceda en los frentes de deforestación. Con lo cual pagan justos por pecadores.

- Y finalmente, LEAF no puede asegurar que haya compradores de esos créditos HFLD. Tampoco puede garantizar que la jurisdicción realmente canalice esos créditos a los dueños de esos bosques.

5. El tema de la intermediación

Convertido el carbono en mercancía, y con la llegada de REDD+ y los mercados voluntarios de carbono, llegaron los primeros intermediarios a los territorios indígenas, que al igual que cuando los españoles y portugueses canjeaban espejitos de colores por oro y plata en la época colonial, estos “adelantados” del carbono, traían contratos lesivos para que les fueran firmadas por las autoridades de las comunidades y territorios, a cambio de pequeñas prebendas, por los cuales prontamente fueron denunciados como “carbon cowboys” y generaron rechazo por parte de las org. indígenas a toda aquella propuesta que incluyera la palabra carbono.

Sin embargo, han pasado los años, y hay un reverdecer del tema del carbono, también porqué las organizaciones indígenas y campesinas comprenden mejor el tema y pueden discernir entre las distintas propuestas, están urgidos de financiamiento, y están dispuestos a entablar negociaciones con estos mercados si son más equitativos.

Pero el tema de la intermediación no está resuelto. Y sobre todo no está regulado. Lo cual permite que el mercado no sea transparente, que los dueños de los bosques no sepan cuánto representa ese “costo de intermediación”, y que los *brokers* sigan pudiendo hacer mega ganancias, llevándose en general la parte del león.

Si pensamos que los emisores están pagando entre 55 y 60 dólares la tonelada, y LEAF habla de un piso de 10 dólares la tonelada, el intermediario o la cadena de intermediarios se queda con 5 a 7 veces más de lo que reciben los dueños del carbono que está siendo comercializado.

Tal vez sea tiempo de introducir el concepto de *fair trade* en estos mercados.

Un tema que LEAF tampoco aborda.

6. Un único resultado por el cual se paga (“pago por resultado”)

El financiamiento climático ligado a REDD+ ha crecido enormemente estos últimos años, y LEAF es un buen ejemplo. Pese a ello, todos los esquemas financieros ligados a REDD+ han sido poco imaginativos, reduciendo todo a un solo resultado, la reducción de emisiones. Tal vez porqué puede ser cuantificado, tal vez porqué resulta más fácil de medir.

Si regresamos por un instante al mapa de actores, podemos ver que en la lucha contra la deforestación y la degradación, hay muchos otros “esfuerzos” que hacen, tanto los países, como los dueños de bosque que pueden y deben ser valorados y reconocidos, desde las políticas y legislación innovadoras de los gobiernos, o en el caso de los PICL, el fortalecimiento de la gobernanza territorial, la puesta en marcha de mecanismos de control y vigilancia, etc. aunque ello, en el plazo inmediato no signifique necesariamente la reducción de emisiones.

Reducir el ‘pago por resultados’ a este único resultado –la reducción de emisiones- es nuevamente una simplificación de la realidad, la incapacidad de ver que se trata de procesos complejos y largos, y que al no reconocer y valorar otros esfuerzos, deja de lado a muchos actores que de otra forma estarían mucho más comprometidos con la mitigación del cambio climático.

7. No resuelve las causas estructurales de la deforestación

Cómo hemos mencionado al inicio, al puntualizar algunos de los factores que explican el porqué de este histórico proceso de deforestación y degradación de los bosques tropicales, que se ha ido acelerando en las últimas décadas, en realidad LEAF no aborda ninguna de estas causas subyacentes, sino sólo intenta mitigar las consecuencias. En realidad no es un problema privativo de LEAF, lo es del conjunto de fondos climáticos, ninguno aborda el tema de los *drivers*, ni de los cambios estructurales que se requieren (Frechette, 2021) y que requieren prácticamente todas las jurisdicciones que han presentado propuestas a LEAF.

Este obviamente no es un tema nuevo, pero no puede dejar de mencionarse en la larga lista de temas no resueltos por LEAF.

8. La no universalidad del reconocimiento y el pago

Este es un tema poco abordado, pero que hace a la posibilidad real de poder tener un impacto a largo plazo. En efecto, si cómo hemos visto, el financiamiento climático sólo irá a aquellas jurisdicciones que hayan presentado propuestas y las hayan cumplido, o a determinados dueños de bosques que hayan elaborado y anidado sus proyectos, es probable que muchos queden fuera. Pero hay dos preguntas adicionales que debemos hacernos:

- ¿Está disponible el financiamiento, a través de LEAF y los demás fondos climáticos para poder compensar los esfuerzos de reducción de emisiones que realicen **todos** los dueños de bosques a lo largo y ancho del planeta? En otras palabras, ¿esta política de compensación reconoce la universalidad del derecho que tienen todos los que reducen sus emisiones a recibir ese pago y cuenta con el volumen requerido de financiamiento para hacerlo?²⁰

²⁰ La experiencia de los programas de incentivos a la conservación de Bosques, como es el caso de SocioBosque en Ecuador, el PSA Indígena en Costa Rica, o el programa de Transferencias Condicionadas en el Perú, muestra que en todos estos casos no se superaba el 15% de los potenciales beneficiarios. Lo mismo sucede con los fondos climáticos, no logran ni remotamente ser universales.

- ¿Por cuánto tiempo está asegurado el financiamiento? En el caso de LEAF, se menciona que son periodos de 5 años, renovables siempre y cuando cumplan con sus compromisos (sólo hasta el 2030 para las jurisdicciones subnacionales). Pero ello depende de los mercados voluntarios, es decir de la disponibilidad e interés de los compradores. Y en el caso de otros fondos climáticos, la continuidad no está asegurada.

Foto: Diego Pérez



PARTE II

Apuntes para una nueva arquitectura financiera climática en función de los pueblos indígenas y comunidades locales (PICL)

“No intentes cambiar un sistema, construye uno nuevo que haga que el anterior se haga obsoleto”

Richard Buckminster Fuller

Introducción

En esta segunda parte del documento, presentamos algunos elementos o principios que debieran formar parte de una nueva arquitectura financiera climática pensada para los pueblos indígenas y comunidades locales, que resuelva algunos de los problemas que hoy enfrentan no sólo LEAF sino la generalidad de los fondos climáticos existentes²¹.

Esta sección debe considerarse como un borrador, su finalidad es que le sirva a los propios PICL y/o al conjunto de fondos climáticos y desarrolladores de mecanismos como documento de discusión, y ojalá permita generar, por aproximación, a un documento final sobre cómo debiera configurarse un fondo climático que responda a sus necesidades, y a un conjunto de buenas prácticas en lo que hace a la canalización del financiamiento climático.

El propósito no son las iniciativas financieras que vienen siendo creadas por las propias organizaciones indígenas y de comunidades locales como Visión Shandia, el Fondo Territorial Mesoamericano o Poodali, sino más bien la amplia gama de fondos climáticos que existen, como LEAF (REDD+ Jurisdiccional), el Fondo Verde del Clima (GCF), los del Banco Mundial (CIF, FCPF, etc.), los fondos nacionales (como Visión Amazonía, PROAmazonía, etc.), pero también las iniciativas del Mercado Voluntario, como Wildlife Works, Everland, Green Collar, Livelihoods Fund, para sólo nombrar a algunos.

Para no extendernos demasiado en este documento, para cada uno de los elementos, principios o temas, sólo desarrollamos la idea en pocas líneas, sabiendo que cada uno de ellos podría abarcar varias páginas.

1. Derechos sobre el carbono y sobre los demás servicios ambientales

No cabe duda alguna que son los pueblos y comunidades locales que explican el porqué hoy los bosques tropicales siguen en pie. Ya desde la década de los '70 en el siglo pasado, las políticas de forestería comunitaria demostraron que si las comunidades eran dueñas de sus bosques, entonces cuidarían doblemente de ellas, y podían, a través de su manejo y aprovechamiento, ser un recurso importante de empleo y generación de ingresos. Por eso, parece llamativo que, cuando está en juego la mitigación del cambio climático, los ingresos producidos por los servicios ambientales que generan estos mismos bosques terminen siendo apropiados por los gobiernos, en lugar de serles mayormente reconocidos a quienes conservan los bosques y generan esas externalidades.

El esfuerzo por conservar los bosques y/o reducir la deforestación les debe ser reconocido no solo a sus dueños o poseedores (hablando de dueños de la tierra o de los bosques) sino también a aquellos

²¹ Es interesante notar que la Alianza Global ha realizado un agudo diagnóstico de los fondos climáticos: *Shandia: una visión de financiamiento directo para pueblos y comunidades locales*.

que no siendo dueños, viven del bosque, son implementadores de actividades que mantienen el bosque (y reducen la deforestación en las áreas, a través de su manejo y aprovechamiento) en otras palabras los derechos sobre el carbono les debe ser reconocidos en la legislación a dueños e implementadores. Ello podría ser una condición sine qua non que los fondos climáticos exigieran a los gobiernos, ya que sólo requiere cambios mínimos en la legislación, como ya lo han demostrado algunos países.

2. Universalidad del derecho a la compensación

La forma cómo están estructurados hoy los fondos climáticos, ya sea a través de la focalización de las acciones en algunos territorios y comunidades o a través de fondos concursables, hace que sean sólo algunos los territorios y comunidades los beneficiados, mientras que los servicios ambientales son producidos por todos los que conservan los bosques. Por eso es necesario entender que la compensación por el carbono almacenado y el carbono secuestrado por los bosques, y por la reducción de emisiones, debe ser un derecho universal, es decir un derecho al que tienen todos los que generan externalidades positivas.

Probablemente el argumento para seguir como hasta ahora sea el hecho de que los recursos para los fondos climáticos son finitos o escasos y no alcanzan para todos. Pero ese argumento en realidad se explica por qué, entre los emisores, sólo algunos países o empresas contribuyen a estos fondos climáticos cuando ese pago también debiera ser universal (debieran pagar todos los emisores), algo que sólo puede ser resuelto en otra esfera, la internacional.

3. El reconocimiento de los Territorios con Mínima o Nula Deforestación por su contribución a la mitigación del Cambio Climático

Cómo ya hemos mencionado, los territorios bien conservados o Territorios con Mínima o Nula Deforestación (TcMND) fueron históricamente penalizados por los fondos climáticos, al no tener cómo demostrar adicionalidad, al no poder reducir deforestación y por ende reducir sus emisiones. A pesar de que capturan grandes cantidades de CO₂ y contribuyen enormemente a la mitigación del cambio climático (Oliver y Phillips, 2017). Y justamente LEAF es el primer fondo climático importante que, reconociendo este efecto perverso de REDD+, abre la posibilidad de que jurisdicciones con grandes extensiones de bosques primarios puedan calificar como jurisdicciones HFLD y recibir créditos por ello.

Esto tiene que seguir siendo un elemento importante de una nueva arquitectura climática inclusiva. Corrigiendo algunos de los problemas ya mencionados de cómo LEAF ha configurado HFLD, como el hecho de que territorios sean penalizados si su jurisdicción como un todo no cumple con algunos requisitos, o la necesidad de que las propuestas requieran un mínimo de 2,5 millones de ha.

4. La compensación por el servicio ambiental debe ser un pago sin restricciones

Muchos fondos climáticos restringen o condicionan el uso que puede darle una organización o comunidad al financiamiento recibido en el marco de los proyectos REDD+. Esta especie de tutela, parte del supuesto que los fondos climáticos saben mejor que las propias comunidades, cuál debiera ser el destino de ese financiamiento, cuando muchos de estos territorios y comunidades cuentan con Planes de Vida, que son el resultado de procesos colectivos de planificación y concertación, y han acordado cuales son las actividades e inversiones prioritarias que deben hacerse.

En parte ese condicionamiento de parte de los fondos climáticos obedece al hecho de querer asegurarse a toda costa que el bosque seguirá siendo conservado, generando los mismos servicios

ambientales que hoy presta. Algo que es innecesario, porque las comunidades también saben que si la compensación es relevante y compensa equitativamente (en términos monetarios) la externalidad producida, también será de su interés asegurar la conservación del bosque, incluso haciendo frente a múltiples amenazas, y con el riesgo de ser criminalizados o asesinados, como bien lo vienen demostrando en estos últimos años.

5. La compensación debe guardar cierta relación con la contribución a la mitigación

Una pregunta que se suele obviar en las negociaciones internacionales es si los fondos climáticos a los cuales accede un país, una jurisdicción o un territorio son proporcionales a su contribución a la mitigación del cambio climático. Los fondos climáticos o las promesas de financiamiento (*pledges*) aparecen como cifras absolutas y por un periodo de tiempo, pero no suelen basarse o hacer referencia a las externalidades que generan anualmente en términos físicos (y luego monetarios) los bosques de la unidad política o jurisdicción en cuestión.

Esta disociación entre contribución y su compensación es claramente una situación de no equidad, por qué existen fundadas razones para pensar que la compensación sólo cubre una fracción de la contribución (Oliver and Phillips, 2017), y se explica por el *free ride*²² (van Dam, 2020) que existe a nivel internacional, del cual se aprovechan los países y las industrias que emiten gases de efecto invernadero para no pagar lo que corresponde.

Una arquitectura inclusiva, de la misma forma como debe reconocer la universalidad del derecho a la compensación, debe reconocer que el monto de la compensación debe ser proporcional a la contribución: hoy sabemos que existen herramientas para medir con cierta precisión cuál es esa contribución.

Aceptado este principio de proporcionalidad entre compensación y contribución, válido para la jurisdicción en su conjunto como para cualquier territorio o comunidad, debiéramos abordar en la discusión otras cuestiones cómo las siguientes:

- La compensación en forma retroactiva de la contribución a la mitigación del cambio climático de esos mismos bosques, que viene desde muy lejos (deuda ecológica).
- Si existen otros criterios a ser tomados en cuenta para definir el monto de la compensación, como la cantidad de población, la pobreza material, la exposición o vulnerabilidad frente a amenazas y otros. Que pueden ser factores a tomar en cuenta además de la contribución física a la mitigación del cambio climático basada únicamente en el tamaño del territorio, la composición florística del bosque y otros factores biofísicos.

6. La compensación debe ser continua o permanente

Hoy los fondos climáticos funcionan con un formato de proyecto, es decir que están acotados en el tiempo. Y eso se traduce en que la compensación por el servicio ambiental, en este caso por la reducción de emisiones, o la captura y almacenamiento del carbono, se reduce a un periodo de tiempo, en general igual o menor a 5 años. Pero en la medida que el servicio ambiental es continuo y permanente, también lo debiera ser la compensación, salvo que esa comunidad o territorio dejara de proveer el servicio ambiental.

²² El término “free ride” no tiene una buena traducción al español, siéndola que más se acerca “la estrategia del polizón”, que es quien se aprovecha gratuitamente de algo que otro genera. En este caso, muchos países que generan enormes emisiones de CO2 se aprovechan de que en otros lugares del planeta los bosques capturan esas emisiones de forma gratuita para ellos.

Es posible que el cálculo del monto que implique una remuneración/compensación equitativa, como beneficio de **todos** los territorios y comunidades, y a valores reales, en forma continua o permanente, exceda largamente el financiamiento climático hoy disponible. Pero ello es así porque solo una fracción de quienes emiten contribuyen a esos fondos climáticos, obviamente ese es un tema que los propios países deben abordar y regular.

7. El pago por Tn de CO2 debe ser mercado justo

Existe una enorme brecha entre lo que pagan las industrias o los consumidores por tonelada de CO2 emitida (p. ej en España en 2021, alrededor de 55 euros o 60 USD²³), en relación a lo que reciben los dueños de bosques por el CO2 secuestrado (alrededor de 6 a 8 USD). Esta enorme diferencia ha llevado a la proliferación de todo un sector de la economía, especialmente en los países ricos, que intermedia en el mercado de carbono, y que son quienes se quedan con buena parte de la diferencia. El consorcio LEAF incluso ha incrementado el precio de referencia a un valor mínimo de 10 USD, como una forma de atraer a las jurisdicciones a vender sus créditos a las empresas del consorcio.

Pero al igual que en el caso de commodities como el café, el cacao o el banano, es necesario que una arquitectura financiera inclusiva empiece a sugerir un “mercado justo” para el mercado del carbono, dónde, sin desconocer los costos en que incurren los intermediarios, y una tasa de ganancia razonable, sean los territorios indígenas y comunidades locales, quienes reciban un precio justo por su contribución.

8. Regular el rol de los intermediarios

Las organizaciones indígenas y de comunidades locales (Alianza Global, 2022) han señalado con insistencia sobre los mecanismos costosos y burocráticos que existen hoy para poder acceder al financiamiento climático, que no es más que el resultado de una extensa cadena de intermediación que incluye a los propios organismos internacionales, los gobiernos de los países, los *brokers* del mercado voluntario y a las ONG del norte y del sur. Estas organizaciones demandan (Gustavo Sánchez, AMPB, en el Congreso Forestal Mundial de Corea 2022) que un mínimo de 80% llegue directamente a los territorios y comunidades, y que no haya más de un punto de intermediación.

Y además de los costos de la intermediación, también se dan situaciones dónde el intermediario termina imponiendo sus condiciones, a veces incluso en contratos lesivos para las comunidades, en formatos contractuales con tecnicidades y lenguaje jurídico tan complejo que es difícil comprender las implicancias para los dirigentes que deben suscribirlos.

Esto significa que el tema de la intermediación en los mercados de carbono debe ser un tema de discusión en la esfera internacional, y debe dar lugar a protocolos, y a su vez a una instancia internacional que regule a los intermediarios.

9. Las salvaguardas de Cancún deben ser respetadas, al igual que la legislación internacional con respecto a PICL (Convenio 169, etc.)

Este principio, que también ha sido incorporado por ART TREES 2.0, y por otros estándares, no

²³ https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/07/08/companias/1625756473_682268.html. En la entrada sobre Precios de las Emisiones de Wikipedia, se muestra la gran diversidad de precios pagados por los agentes económicos a lo largo de los años y de los países, pero entre otros se menciona: En 2008-2010, el organismo asesor francés Centro de Análisis Estratégico estimó que el valor de la tonelada (t) de CO2 emitida podría situarse en los 100 euros (€) en 2030 y en 200 € en 2050 (escenario medio en una horquilla de 150 a 350 €/t). Y en junio de 2017 la comisión Stern-Stiglitz, compuesta de economistas internacionalmente reconocidos de todos los continentes, publica un informe que afirma que una reducción eficaz de las emisiones de GEI no puede hacerse sin fijar un precio del carbono. La comisión preconiza una horquilla de 40 a 80\$/t CO2 en 2020 que suba a 50-100 \$ en 2030.

merece mayor explicación. Lo que sí merece mayor atención son las formas de verificación sobre su cumplimiento, definiendo cuáles de estas salvaguardas son de cumplimiento forzoso previo a que fluya el financiamiento, y cuáles son los recursos de queja y resolución de conflictos establecidos a los cuales pueden recurrir los PICL.

10. Co-diseño y participación de los PICL en el diseño y en la toma de decisiones de los fondos climáticos

Uno de los reclamos permanentes de las organizaciones indígenas y de comunidades locales ha sido justamente la de poder incidir en el diseño de esa arquitectura financiera climática. El reclamo no obedece solamente al hecho de tener mayor influencia en las decisiones que hacen a la asignación de los recursos, sino de poder asegurarse que la configuración y canalización de los fondos sean culturalmente apropiadas a su problemática. La evidencia de las dificultades que han tenido los fondos para fluir a los territorios y comunidades no hace más que abonar ese reclamo.

Esta configuración debe establecer entre otros temas:

- Los derechos sobre el carbono y/o la necesidad de modificar la legislación nacional para garantizar que sean los dueños de los bosques los dueños del carbono y otros servicios ambientales que generen.
- Que se hayan establecido mecanismos transparentes y equitativos de distribución de beneficios.
- Que los derechos de los PICL sobre la tierra estén asegurados.
- Que su participación efectiva en las decisiones que tome el fondo estén garantizadas.
- Un enfoque de género que tome debida cuenta de la problemática de las mujeres en sus comunidades.

11. El derecho a la consulta o al Consentimiento Libre, Previo e Informado

Existen dos diferentes situaciones, vinculadas a proyectos REDD+ en los cuales las comunidades deben ser consultadas:

- obviamente cuando el proyecto se hace sobre su territorio
- pero también cuando se hace en un predio vecino o contiguo, y lo que allí ocurra los afecta.

En ambos casos, de acuerdo al Convenio 169 y a la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, este derecho a la consulta debe ser hecho a través de un proceso de Consentimiento Libre, Previo y sobre todo Informado (CLPI).

Para que la consulta tenga sentido, debe ser vinculante, es decir no puede ser un simple “ejercicio” de consulta. Ello sólo será así si la consulta es pactada previamente en sus alcances por los gobiernos en acuerdo con las organizaciones indígenas y de comunidades locales.

12. La necesidad de revisar y dar nuevos contenidos a los conceptos de Adicionalidad y Pago por Resultado

Cómo ya hemos visto, estos dos conceptos que son medulares a REDD+ presentan una serie de falencias:

- **Adicionalidad**, porque ha sido la razón por la cual los Territorios con Mínima o Nula Deforestación terminaron siendo excluidos de los mecanismos REDD+, y por qué incluso en el caso de los territorios y comunidades que sí pueden reducir sus tasas de deforestación, no hay un reconocimiento a la contribución que juegan las áreas bien conservadas de estas mismas unidades.

- De la misma forma, *Pago por Resultado*, se focaliza en un único resultado, el que tiene que ver con la mencionada adicionalidad, que solamente es la reducción de emisiones, cuando existen otra serie de importantes “resultados” que son subestimados, como la buena gobernanza, el control y vigilancia, el neutralizar las diversas amenazas, para sólo nombrar algunas.

13. Los Territorios Indígenas deben ser reconocidos como Jurisdicciones

En el caso de los fondos climáticos que privilegian un enfoque REDD+ Jurisdiccional (como en el caso de LEAF) es importante que los territorios indígenas que administran importantes áreas de bosque (por ejemplo más de 30.000 ha.) sean reconocidas como jurisdicciones, y no requieran anidarse bajo un formato de proyecto para poder acceder a financiamiento. El no reconocimiento de un territorio como jurisdicción no sólo desconoce el concepto de jurisdicción (en varios países como Colombia, Ecuador o Bolivia, estos territorios tienen un reconocimiento constitucional como entidad administrativa y política), sino que desconoce el histórico reclamo de autonomía de los pueblos indígenas. Y por otro lado, la figura de anidamiento remite a la potestad de una entidad política mayor, de aceptar o no la propuesta de anidamiento, y de actuar como intermediario frente al fondo climático, reservándose el rol de intermediario, lo cual puede ser especialmente funesto en el caso de la distribución de beneficios y en jurisdicciones donde los gobiernos tienen malas relaciones con los PICL.

14. La necesidad de políticas públicas, de acompañamiento

El financiamiento climático por sí solo no puede resolver la compleja trama que hace a la conservación de los bosques y a la reducción de la deforestación. El financiamiento sólo será efectivo en el marco de políticas públicas que vayan desde la existencia de instrumentos jurídicos (leyes, normas) que garanticen el reconocimiento de los derechos de los PICL, hasta políticas que regulen las industrias extractivas, hagan frente a actividades ilícitas y otras amenazas al bosque, pasando por programas de gobierno que acompañen técnica y financieramente a los territorios indígenas en sus Planes de Vida, en la gobernanza, etc.

15. La necesidad de fortalecimiento de capacidades, especialmente para la gobernanza territorial

Y un corolario de lo anterior es la necesidad de fortalecimiento de capacidades que tienen las organizaciones territoriales: si lo jurisdiccional por definición implica la construcción de procesos multiactores, entonces hay que garantizar que las reglas de juego tomen debida cuenta de las desigualdades de partida (y de poder) entre actores, en otras palabras, que determinados actores –como los territorios y comunidades, pueden requerir un fortalecimiento de sus capacidades para poder participar en condiciones de igualdad.

Y, el fortalecimiento de capacidades debe estar orientado especialmente a la gobernanza territorial: el financiamiento será usado más eficazmente cuanto mejor organizada esté la comunidad o el territorio, al cual seguramente contribuirá un proceso de fortalecimiento de sus autoridades, de su institucionalidad, de su representatividad. Como señala Gustavo Sánchez en su presentación en el Congreso Forestal Mundial (Corea, 2022), “el financiamiento territorial sólo será posible y exitoso si se invierte previamente en derechos y gobernanza”. Y Juan Carlos Jintiach (COICA y Alianza Global): “En el sistema vamos encontrando la institucionalidad, aparte de la gobernanza y del territorio tenemos que ver la institucionalidad y el tema de conectividad, trabajar en alianza, trabajar unidos nos hace muy fuertes” (Forest Trends, 2022).

16. La arquitectura financiera debe contemplar los mecanismos de canalización del financiamiento a los territorios y comunidades

El tema de la canalización de fondos a las comunidades, puede parecer un tema sencillo pero no lo es. De hecho los fondos climáticos existentes (multilaterales como FIP, FCPF, ONUREDD, bilaterales (cómo REM), nacionales (como Fondo Amazonía o Visión Amazonía), jurisdiccionales (como SISA) y otros) han tenido múltiples dificultades en canalizar el financiamiento previsto a los territorios y organizaciones indígenas.

Por eso, la forma de canalización de ese financiamiento debe ser parte de la arquitectura financiera, y la participación de los PICL en su diseño es central para asegurarse que esa canalización sea culturalmente apropiada.

Además del “para qué” y del “cómo”, ciertamente hay que trabajar sobre otras dimensiones de la canalización de los fondos a las organizaciones y territorios, especialmente el del acompañamiento técnico que requiere el territorio o comunidad, tanto de parte del Fondo mismo, como de la Jurisdicción (agencias del gobierno sub-nacional) o de las propias organizaciones Indígenas (federaciones, org. nacionales).

17. Una arquitectura financiera inclusiva debe contemplar espacios de diálogo, acuerdos y resolución de conflictos entre los distintos actores

Es claro que REDD+, salvo en casos excepcionales, no es un recurso suficientemente relevante, genuino y de largo plazo para resolver los varios frentes o problemas de los territorios indígenas y comunidades locales. El enfoque jurisdiccional, en cuanto abre posibilidad de un encuentro o un diálogo entre la Jurisdicción (el gobierno nacional, subnacional, municipal) y los pueblos indígenas y comunidades locales, es también la oportunidad para que la jurisdicción emprenda otras políticas públicas, sociales, económicas, de reconocimiento de derechos, que van más allá de REDD+. Lo cual a la vez implica un proceso de concertación, un espacio de encuentro entre los varios actores públicos y privados, que también incluye las organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos u organizaciones sociales. Y que es especialmente eficaz, en el caso de conflictos entre los actores, y si hay un genuino interés en llegar a acuerdos.

Por eso, estos espacios o plataformas multiactores deben ser contempladas en esta nueva arquitectura financiera inclusiva, que debe prever mecanismos de diálogo, mediación y resolución de conflictos. Lo cual no debe ser visto como una herramienta que subrogue al Consentimiento Libre, Previo e Informado.

El enfoque jurisdiccional permite –al menos en teoría- que comunidades y pueblos indígenas puedan tener un mayor nivel de incidencia política, ya que los acuerdos que se logren se traducirán en políticas y programas, y afectarán a todo el territorio jurisdiccional. Se convierte también en una oportunidad de visibilizar su problemática (p.ej. las amenazas a sus bosques y territorio, su situación de pobreza o abandono), de exigibilidad de sus derechos, pero también de encuentro con otros actores.

18. Procesos de consulta y acuerdos al interior de los territorios y comunidades

Si bien esto puede ser visto cómo un tema interno a las organizaciones indígenas y de comunidades locales, es importante que existan también salvaguardas que garanticen que las propuestas de un territorio o comunidad hayan sido debidamente consultadas en su interior, y que existan mecanismos o instancias que permitan que el financiamiento beneficie al conjunto o al colectivo, y que haya una

rendición de cuentas transparente, basada en los procedimientos consuetudinarios, o en caso que estos no existan, a partir de protocolos comunitarios construidos con ese fin. Aunque este es un tema delicado, es importante abordarlo, muchos conflictos al interior de comunidades y organizaciones han sido el producto de la llegada de dinero, sin que existan los debidos mecanismos de control.

Es importante que toda la comunidad (y el conjunto de comunidades, en el caso de un territorio) estén involucrados en la discusión y en el diseño de la iniciativa que formará parte del programa jurisdiccional, y que hayan definido colectivamente cómo y para qué serán distribuidos los beneficios.

Estas salvaguardas, lógicamente, deben ser construidas con las propias organizaciones.

Es importante recalcar que las salvaguardas sólo deben referirse a los mecanismos de consulta y acuerdo, no las prioridades de inversión, que son un resorte exclusivo de las organizaciones, entendiendo que existe un Plan de Vida que las orienta.

19. Fondos de pre-inversión

Así como los países tuvieron una etapa previa, de readiness (preparación), para poder establecer políticas, institucionalidad y herramientas para REDD+, también lo requieren las organizaciones indígenas y de comunidades locales, y con distintos fines: a. para asegurarse que todos tengan la información mínima para poder involucrarse; b. para contar con especialistas en lo que hace a la estimación del carbono (represado y capturado), y en lo que hace a la negociación con actores externos; c. para poder construir o actualizar sus Planes de Vida; d. para poder establecer la institucionalidad que va a requerir un uso participativo de los fondos recibidos.

Estos fondos de pre-inversión también deben ser contemplados en la arquitectura financiera inclusiva.

20. Recursos para el movimiento indígena y de comunidades locales

Para poder representar bien a sus afiliados, a sus representados, el movimiento indígena necesita poder pagarle a sus dirigentes, poder movilizarse, organizar reuniones, etc. Con la misma lógica de lo que se ha dado en llamar “condiciones habilitantes”, lo que permitió financiar a las agencias de gobierno o a los ministerios, también es importante pensar que las organizaciones indígenas de segundo y tercer grado requieren de esos recursos. Sin lo cual difícilmente pueden ejercer su rol.

21. Enfoque de Género y Mujer Indígena

Aunque lo hemos dejado para el final, este debe ser un elemento transversal a una arquitectura financiera inclusiva, sabiendo que las mujeres han sido por lo general “obviadas” en los fondos climáticos, subestimando no sólo su rol en la conservación de sus bosques e incluso en la defensa de los mismos, pero que además, si no existe un enfoque de género que atraviese la propuesta, se termina reforzando estructuras patriarcales en general muy establecidas en los pueblos indígenas y comunidades locales, al igual que en la sociedad envolvente.

Este principio o elemento debe traducirse:

- En asegurar que los Planes de Vida y las prioridades de inversión tomen en cuenta las prioridades que tienen las mujeres.
- En la construcción de las propuestas de distribución de beneficios y de canalización de fondos.
- En los mecanismos de participación y toma de decisiones.
- En las actividades de fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico.

Acrónimos

AIME	Acelerando la Inclusión y Mitigando Emisiones
AMPB	Alianza Mesoamericana de Pueblos y Bosques
ART	Architecture for REDD+ Transactions
CCBA	Climate Community and Biodiversity Alliance
CIF	Corporación Financiera Internacional (del Banco Mundial)
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático
COICA	Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
DNUIPI	Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas
DRBE	Desarrollo Rural de Bajas Emisiones
EII	Earth Innovation Institute
ER	Emisiones Reducidas
ERPA	Acuerdo de compra para la reducción de emisiones (Emission Reduction Payment Agreements)
FCPF	Forest Carbon Partnership Facility (del Banco Mundial)
FIP	Programa de Inversión Forestal del Banco Mundial
FVC	Fondo Verde del Clima
GAI	Grupo de Actores Involucrados (Stakeholder Engagement Group – SEG)
GCF	Grupo de Trabajo de Gobernadores sobre Bosques y Clima
GEF	Global Environment Facility (FMAM – Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GHGP	Greenhouse Gas Protocol
HFLD	High Forest Low Deforestation
IPLC	Pueblos Indígenas y Comunidades Locales
LEAF	Reduciendo Emisiones a través de la Aceleración del Financiamiento Forestal
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
NDC	Contribuciones determinadas a nivel nacional
PICL	Pueblos Indígenas y Comunidades Locales
PPII	Pueblos Indígenas
PRISMA	Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
PSA	Pago por Servicios Ambientales
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal
REM	REDD+ Early Movers
RRI	Rights and Resources Initiative
SBTi	Science based targets (Objetivos basados en ciencia)
SISA	Sistema de Incentivos de Servicios Ambientales (SISA) del Estado de Acre
TcMND	Territorios con Mínima o Nula Deforestación
TREES	The REDD+ Environmental Excellence Standard
VCS	Verified Carbon Standard
WVB	Verification and Validation Bodies

Bibliografía

Alianza Global (2021) Shandia, una visión de financiamiento directo para pueblos y comunidades locales. Power point.

ART (2021) Guía básica y preguntas frecuentes sobre HFLD de ART
https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/ART-HFLD-Primer_es-1.pdf

ART (2021) Guía Básica y preguntas frecuentes sobre Pueblos Indígenas en ART
https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/ART-IP-under-ART-Primer_es.pdf

ART (2021) Anidación bajo ART
https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/Nesting-under-ART-final-July-2021_es.pdf

ART (2021) Guía Básica y preguntas frecuentes sobre Pueblos Indígenas en ART
https://www.artredd.org/wp-content/uploads/2021/12/ART-Safeguards-Primer_es.pdf

ART (2021) TREES 2.0. Statement of Reasons

De los Ríos, Mónica (2021) Brazil States Greet New Leaf Initiative with Cautious Optimism
<https://earthinnovation.org/Blog/22479>

DiGiano, M. et al (2016) Increasing REDD+ Benefits to Indigenous Peoples & Traditional Communities through Jurisdictional Approach. Earth Innovation Institute.
https://earthinnovation.org/uploads/2016/08/IP-report_Nov2016_en_online.pdf

Forest Trends (2022), *El Mecanismo de Gobernanza Territorial*, Nota de Concepto a partir del Taller de Panamá, (8 y 9 de abril de 2022) (no publicado)

Frechette, Alain (2021) Commentary: Reflections on ART-TREES, Jurisdictional REDD+ and Nature-Based Solutions.
https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Reflections-on-ART-Trees-Jurisdictional-REDD-and-NBS_Final-EN.pdf

GCF Taks Force (2021) Brazilian states' perspectives and considerations for ART-TREES & the LEAF Coalition, power point

Pearce, Fred (2021), A Big New Forest Initiative Sparks Concerns of a 'Carbon Heist'
<https://e360.yale.edu/features/a-big-new-forest-initiative-sparks-concerns-of-a-carbon-heist>

Phillips y Brienen, 2017, Carbon uptake by mature Amazon forests has mitigated Amazon nations' carbon emissions. In *Carbon Balance Management* (2017) 12:1, DOI 10.1186/s13021-016-0069-2

Rainforest Foundation Norway (2021), Falling short. Donor funding for Indigenous Peoples and local communities to secure tenure rights and manage forests in tropical countries (2011–2020)
https://d5i6is0eze552.cloudfront.net/documents/Publikasjoner/Andre-rapporter/RFN_Falling_short_2021.pdf?mtime=20210412123104

RRI (2020) Status of Legal Recognition of Indigenous Peoples', Local Communities' and Afro-descendant Peoples' Rights to Carbon Stored in Tropical Lands and Forests, Policy Brief, Washington DC.

Slavin, Terry (2021)

<https://www.reutersevents.com/sustainability/can-corporates-net-zero-drive-help-put-tropical-countries-rapid-road-ending-deforestation>

Van Dam, Chris (2020), La Economía de la Mitigación del Cambio Climático en Territorios Indígenas, <https://www.forest-trends.org/publications/la-economia-de-la-mitigacion-del-cambio-climatico-en-territorios-indigenas/>

Autor

Chris van Dam

Líder del Programa de Desarrollo de Capacidades en Gobernanza Territorial de Forest Trends

Agradecimiento

Sergio Guzmán de ACOFOP/AMPB y Beto Borges de Forest Trends, por comentarios a una primera versión de este documento.

Publicado por

Iniciativa de Comunidades y Gobernanza Territorial de Forest Trends, ICGT-FT.

Director de ICGT-FT: Beto Borges

bborges@forest-trends.org

Proyecto

Indigenous and Local Community Engagement with Jurisdictional REDD+ Finance

Diseño y diagramación

Gabriela Arnal

Esta publicación fue posible gracias al financiamiento de Climate and Land Use Alliance. Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de Climate and Land Use Alliance.

Foto: Rodrigo Durán Bahamón