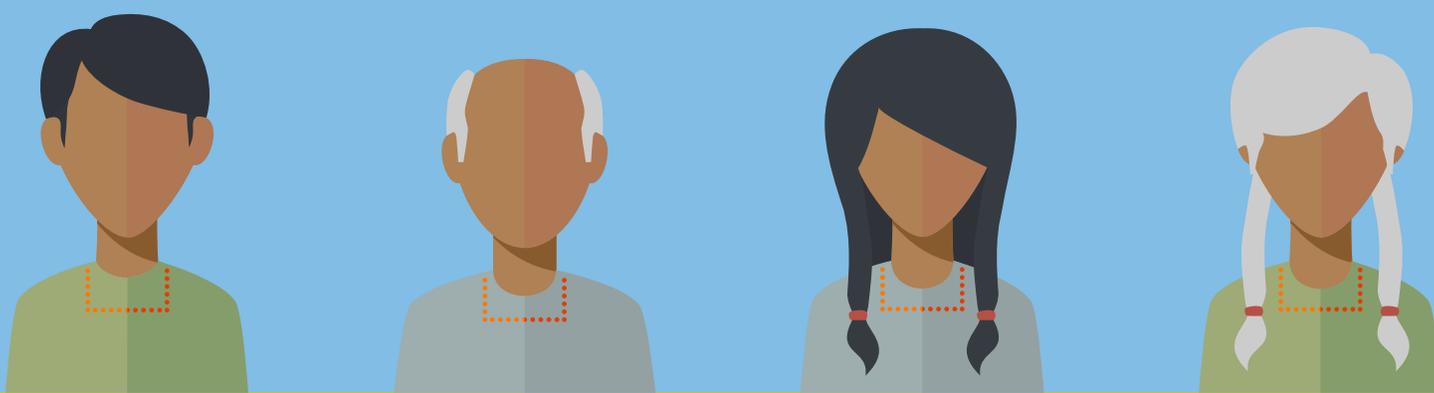


# SISTEMATIZACIÓN DE LAS ETAPAS DE INFORMACIÓN Y PRE-CONSULTA DE REDD+ EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS DE COSTA RICA



# CONTENIDOS



<b>Siglas y acrónimos</b> .....	<b>3</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>4</b>
<b>Antecedentes</b> .....	<b>6</b>
<b>REDD+</b> .....	<b>7</b>
<b>REDD+ en Costa Rica</b> .....	<b>7</b>
<b>Información y Pre-Consulta de REDD+ en los territorios indígenas</b> .....	<b>10</b>
<b>Los pueblos indígenas en Costa Rica</b> .....	<b>11</b>
<b>Descripción del proceso de Información y Pre-Consulta en los territorios indígenas</b> .....	<b>12</b>
<b>Principales resultados</b> .....	<b>20</b>
<b>Principales retos y desafíos</b> .....	<b>25</b>
<b>Principales lecciones aprendidas</b> .....	<b>29</b>

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>ACOMUITA</b>	Asociación Comisión de Mujeres Indígenas de Talamanca ADI Asociación de Desarrollo Integral
<b>ARADIKES</b>	Asociación Regional Aborigen del Dikes
<b>BTR</b>	Bloque Territorial Regional
<b>CATIE</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<b>COP11</b>	Décimo Primera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
<b>CMNUCC</b>	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
<b>FCPF</b>	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
<b>FONAFIFO</b>	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MINAE</b>	Ministerio de Ambiente y Energía
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PIRs</b>	Partes Interesadas Relevantes
<b>PSA</b>	Pago por Servicios Ambientales
<b>RIBCA</b>	Red Indígena Bribri y Cabecar
<b>R-PP</b>	Propuesta de Preparación para REDD+
<b>SESA</b>	Sistema de Evaluación Estratégica Social y Ambiental SINAC Sistema Nacional de Áreas de Conservación



# INTRODUCCIÓN

REDD+ es una iniciativa global para combatir el cambio climático que surge en el año 2005 en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). REDD+ busca atacar las causas de la deforestación y la degradación de los bosques a fin de colaborar en la reducción de emisiones de carbono del sector forestal e implica la elaboración de Estrategias Nacionales para gestionar los bosques y sus beneficios ambientales y sociales.

En la construcción de la Estrategia Nacional REDD+ de Costa Rica, se da una importancia central a los sectores que se ven directamente afectados por las políticas, programas y acciones que ésta desarrolla. Por ello, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) ha puesto en marcha un proceso de Consulta Nacional, a través del cual todas las partes interesadas relevantes participan activamente en la definición y retroalimentación de las políticas y acciones a ser incorporadas en la Estrategia Nacional REDD+. El proceso de Consulta Nacional se desarrolla en tres grandes etapas: etapa Informativa, etapa de Pre-consulta y etapa de Consulta.

Una vez finalizadas las dos primeras etapas, FONAFIFO consideró importante documentar y sistematizar el proceso desarrollado con una de las principales partes interesadas, los pueblos indígenas que habitan el país. Este documento sistematiza el proceso de participación de las comunidades indígenas en las etapas de información y pre- consulta de la Estrategia Nacional REDD+ de Costa Rica, con el doble objetivo de retroalimentar la tercera etapa del proceso a nivel nacional y de identificar lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para otros países que deseen poner en marcha un proceso similar.

Después de contextualizar de forma general el proceso REDD+ en Costa Rica, el documento reconstruye de forma cronológica los principales hitos del proceso de información y pre-consulta con los pueblos indígenas. Sucesivamente, identifica los principales resultados, retos y lecciones aprendidas de este proceso.



# ANTECEDENTES

## REDD+

REDD+ es una iniciativa global para combatir el cambio climático. Surge en el año 2005 a partir de una propuesta presentada por la Coalición de Países con Bosques Tropicales, liderada por Costa Rica y Papúa Nueva Guinea, en la décimo primera Conferencia de las Partes (COP11) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Mediante un sistema de políticas e incentivos positivos que involucran países desarrollados y en desarrollo, REDD+ pretende incentivar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero generadas por la deforestación y la degradación de los bosques; la conservación e incremento de las reservas de carbono forestal; y el manejo sostenible de los recursos forestales.

## REDD+ EN COSTA RICA

En el año 2008, Costa Rica se sumó a través del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) a la fase de preparación para REDD+, una experiencia piloto liderada por el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en inglés, una alianza global que apoya a los países con bosques tropicales y subtropicales a desarrollar sistemas y políticas para REDD+ con pagos basados en resultados). Costa Rica desarrolló una Propuesta de Preparación para REDD+ (R-PP por sus siglas en inglés), en la cual se identificaron ocho acciones estratégicas:

- Fortalecer la gestión del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) en control de tala ilegal e incendios forestales;
- Integrar la captura de carbono en Parques Nacionales y Reservas Biológicas;
- Registro y regularización de los territorios especiales, incluyendo los territorios indígenas;
- Mantener en el largo plazo la cobertura del Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA);
- Ampliar la cobertura del Programa de PSA;
- Producción y consumo de madera sostenible bajo esquemas de certificación;
- Fortalecer la gestión fiscalizadora del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica (CIAgro);
- Crear fuentes de financiamiento para la implementación de la Estrategia REDD+.

El R-PP fue aprobada por el FCPF en el mes de junio de 2010. A partir de este momento, Costa Rica puso en marcha una serie de procesos para la elaboración de su Estrategia Nacional REDD+, un conjunto de políticas públicas y acciones coordinadas para detener las causas de la deforestación y la degradación de los bosques y para aumentar las reservas de carbono en el país.

Mediante el Decreto Ejecutivo No37352-MINAET, se estableció la estructura organizativa para la fase de preparación, como mecanismo complementario para fortalecer la transparencia y participación activa de todas las partes interesadas en esta fase, de conformidad con las reglas definidas por el FCPF:

- **FONAFIFO** es el ente rector responsable de la fase de preparación de REDD+ en Costa Rica. Responde ante el Ministro de Ambiente y Energía (MINAE), por la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+.
- A lo interno de FONAFIFO, se creó una **Secretaría Ejecutiva**, con un componente técnico, un componente social y un componente de apoyos transversales. La Secretaría es responsable de generar las condiciones operativas, logísticas, programáticas, técnicas y financieras para el diseño y ejecución de la Estrategia.
- El **Comité Ejecutivo**, establecido para asegurar la gobernanza de la Estrategia, está conformado por un miembro propietario y su respectivo suplente de cada uno de los grupos de interés o Partes Interesadas Relevantes (PIRs): pueblos indígenas, industriales de la madera, pequeños productores forestales, Gobierno, sector académico y sociedad civil. El Comité Ejecutivo proporciona recomendaciones técnicas y políticas sobre la Estrategia REDD+, fungiendo de Comité Asesor.
- Con el fin de promover la inter-institucionalidad de la Estrategia REDD+, el Decreto estableció además que las instituciones públicas involucradas en la misma nombraran enlaces o puntos focales. Posteriormente, estos enlaces integraron una **Comisión Interinstitucional**, en la cual además se incorporaron otros actores del sector no gubernamental. Las funciones de la Comisión incluyen apoyar, facilitar, implementar y difundir la Estrategia.

Asimismo, se puso en marcha un proceso de Consulta Nacional, a través del cual todas las PIRs participaron activamente, según sus particularidades y esquemas de trabajo, en la profundización de las acciones estratégicas definidas en el R-PP y en la definición de las políticas y acciones a ser incorporadas en la Estrategia Nacional REDD+.

Este proceso de consulta se fundamenta en los siguientes principios<sup>1</sup>:

- Consentimiento libre, previo e informado, lo cual implica el respeto al derecho de participación voluntaria de los actores, así como a los valores, posiciones y necesidades de los interesados;
- Respeto al marco jurídico vigente en el país y a nivel internacional;

- Respeto a la cosmovisión, los grupos tradicionales, la territorialidad y los valores de los territorios indígenas;
- Respeto a las estructuras organizativas de los diversos grupos de actores involucrados;
- Participación protagónica, transparente, transversal y dinámica de los diversos grupos de actores;
- Integración de las Salvaguardas de Cancún y políticas operacionales del Banco Mundial en la totalidad del proceso de consulta.

El proceso de Consulta Nacional se desarrolla en tres grandes etapas: Etapa Informativa, Etapa de Pre-consulta y Etapa de Consulta.

En la Etapa Informativa, se brindó información general a las PIRs sobre la naturaleza, propósito, cobertura, impactos y beneficios de REDD+. Asimismo, se definieron los abordajes metodológicos, mecanismos organizativos y procedimientos de participación diferenciados por cada grupo de actores en las etapas posteriores del proceso de consulta.

En la Etapa de Pre-consulta se profundizó el análisis de las acciones estratégicas definidas en el R-PP y los temas especiales indígenas, así como también los riesgos políticos, sociales y ambientales asociados a las mismas. La recopilación y sistematización de la información generada en esta etapa permitió la construcción de una propuesta de seis políticas que conforman el borrador de la Estrategia Nacional REDD+.

Estas políticas serán sometidas a conocimiento, discusión y validación de las partes interesadas en la tercera y última etapa del proceso (Etapa de Consulta), a desarrollarse en el transcurso del año 2016.

Este documento sistematiza el proceso de consulta realizado con los pueblos indígenas, específicamente en las etapas de Información y Pre-Consulta del mismo.

# **INFORMACIÓN Y PRE-CONSULTA DE REDD+ EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS**

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN COSTA RICA

En Costa Rica existen ocho pueblos indígenas: Bribri, Cabécar, Terraba, Brunca, Gnäbe, Chorotega, Huetar y Malcu. Según el Censo Nacional de 2011, estos pueblos representan el 2,4% de la población del país y ocupan el 7% del territorio nacional.

Los ocho pueblos indígenas están distribuidos en 24 Territorios. Los primeros Territorios Indígenas de Costa Rica fueron creados oficialmente a través de la Ley Indígena de 1977, la cual prohibió a la población no indígena la propiedad de la tierra dentro de los territorios, y proporcionó las herramientas legales para expropiar y compensar a los propietarios no indígenas. Sin embargo, hasta la fecha estas medidas no han sido aplicadas de forma sistemática, y la tenencia de la tierra en los Territorios Indígenas sigue siendo al día de hoy un tema no resuelto y una fuente de confrontación y conflicto entre los pueblos indígenas, las personas no indígena presentes en los territorios y el Estado costarricense.

Las entidades oficiales de administración y gobernanza de los Territorios son las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADIs), creadas por el reglamento de la Ley Indígena. A menudo las ADIs han sido criticadas por ser un sistema organizacional no tradicional impuesto a los pueblos indígenas, no representativo de toda la población de los Territorios y de su estructura de gobernanza tradicional. Sin embargo, debido a los procesos de aculturación sufridos por los Territorios, muchos de ellos han perdido sus estructuras tradicionales de toma de decisión y ya identifican a las ADIs como sus legítimos representantes. Otros Territorios han mantenido sus estructuras de gobernanza tradicional, que se han desempeñado de forma paralela a las entidades formalmente reconocidas por ley.



## DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE INFORMACIÓN Y PRE-CONSULTA EN LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

2008

2010

### DIÁLOGO TEMPRANO

Con el fin de garantizar el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, Costa Rica inició desde el año 2008 un proceso de diálogo temprano, liderado por la Dirección Ejecutiva de Fonafifo y la Dirección de la Estrategia REDD+, con líderes indígenas de los 24 Territorios, a fin de identificar como se debería realizar el proceso de preparación y consulta de la Estrategia en los Territorios.

2011

### EL TALLER NACIONAL DE EVALUACIÓN ESTRATÉGICA SOCIAL Y AMBIENTAL

Uno de los principales hitos del proceso fue el Taller Nacional de Evaluación Estratégica Social y Ambiental (SESA por sus siglas en inglés) de la propuesta de preparación del país.

Dicho taller fue celebrado en el mes de mayo de 2011, y contó con la participación de todas las PIRs, incluyendo representantes indígenas de los 24 territorios del país. Esta actividad fue de gran trascendencia para la pueblos indígenas, ya que por primera vez estuvieron reunidos en un mismo lugar, compartiendo las mismas necesidades y posiciones políticas.

El objetivo del taller fue realizar una evaluación participativa de los riesgos sociales y ambientales de la propuesta de preparación y de sus acciones estratégicas. Durante la evaluación participativa los pueblos indígenas identificaron gran cantidad de riesgos, los cuales fueron agrupados en cinco grandes temas, que integran las principales necesidades de todos los pueblos indígenas del país. Estos temas especiales son los siguientes:

- PSA indígena;
- Seguridad jurídica y saneamiento de los Territorios;
- Enfoque y conceptos de bosques ;
- Áreas Protegidas y Territorios Indígenas;
- Mecanismo de monitoreo y seguimiento participativo.

En el Taller SESA se acordó que REDD+ sería la forma de establecer la ruta crítica y generar estudios y capacitaciones sobre estos temas especiales identificados.

2012

## FORMULACIÓN DEL PLAN DE CONSULTA INDÍGENA

En los meses siguientes al Taller SESA, la Red Indígena Bribri y Cabecar (RIBCA) elaboró una propuesta de **Plan de Consulta Indígena en la Elaboración de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica**, con el objetivo de “establecer un orden político, técnico, cultural, organizativo y económico, que permita realizar la consulta sobre la Estrategia Nacional REDD+ a los pueblos indígenas y sus autoridades, de una forma ordenada, que logre integrar los resultados de una forma clara y sistematizada, para un monitoreo y evaluación efectivo”<sup>2</sup>. Partiendo de la necesidad de establecer un mecanismo organizativo a nivel nacional tomando en cuenta al mismo tiempo las particularidades de cada territorio, en el Plan se definió una estructura organizativa de cinco niveles para el desarrollo del proceso de consulta de la Estrategia:

- **Primer nivel:** compuesto por las Organizaciones Territoriales Indígenas (OTI), o Asociaciones de Desarrollo Integral (ADIs), como instituciones facilitadoras del proceso de consulta en los Territorios y a las cuales FONAFIFO transfirió las responsabilidades logísticas y financieras del mismo.
- **Segundo nivel:** formado por los Bloques Territoriales Regionales (BTRs), que agrupan los territorios según sus características socioculturales y la ubicación geográfica. Para efectos de este proceso, se definieron cuatro BTRs: Atlántico, Central-Norte, Pacífico Central y Pacífico Sur.
- **Tercer nivel:** lo constituye una Asamblea Nacional compuesta por dos representantes de cada Territorio.

- **Cuarto nivel:** una Secretaría Técnica Indígena Nacional, con un especialista técnico seleccionado de cada BTR.

- **Quinto nivel:** un delegado indígena y un miembro suplente quienes sirven en el Comité Ejecutivo Nacional de REDD+ coordinado por FONAFIFO.



El borrador de Plan fue presentado a los líderes indígenas en una Reunión Nacional en enero del 2012. En el transcurso del año la RIBCA, con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva de REDD+, mantuvo un proceso de diálogo y busca de consenso con los demás Territorios. Se realizaron cuatro talleres de trabajo de la propuesta, la cual fue nuevamente revisada por los líderes territoriales en el mes de setiembre. En la Reunión Indígena Nacional del 18 de diciembre de 2012, la versión definitiva del Plan fue aprobada por 18 Territorios Indígenas<sup>3</sup> y por la organización no-territorial Asociación de Mujeres Indígenas de Talamanca (ACOMUITA), los cuales firmaron un Acuerdo Nacional Indígena para la consulta y eligieron a sus representantes ante el Comité Ejecutivo de REDD+.

<sup>3</sup> Bribri Talamanca, CabéKar Talamanca, Alto Chirripó, Bajo Chirripó, Nairy Awari, Kekoldi, Tayni, Alto Telire, Conte Burica, Alto de San Antonio, Abrojo de Montezuma, Península de Osa, Coto Brus, Zapatón, Matambú, Maleku, Ujarrás y China Kichá.

Debido principalmente a su desacuerdo en cuanto a la representatividad de las ADIs como entidades de gobernanza indígena, cuatro territorios del Pacífico Central (Rey Curré, Boruca, Salitre y Cabagra), dirigidos por la Asociación Regional Aborígen de la Dikes (ARADIKES), decidieron no sumarse al proceso de consulta propuesto por la RIBCA y solicitaron que REDD+ se incluyera en su mesa de diálogo con el gobierno. Otros dos territorios (Quitirrisi y Térraba) no contaban con representación jurídica actualizada en el momento de aprobación del Plan. Sucesivamente, el Territorio de Térraba se unió al grupo de los ARADIKES en su negativa a participar del proceso tal como se había definido en la propuesta de la RIBCA. Por su parte, el Territorio de Quitirrisi se sumó al proceso de diálogo como parte del Bloque Territorial Regional (BTR) Central-Norte.

2013

## FORMULACIÓN DE PLANES DE CONSULTA REGIONALES

Con el objetivo de fortalecer las capacidades de los pueblos indígenas, garantizar la participación y respetar el principio de autodeterminación de los pueblos, los Bloques Territoriales fueron contratados bajo el esquema de consultores, a fin de desarrollar la etapa de pre-consulta bajo sus propios esquemas de trabajo. Los bloques territoriales recibieron fondos para organizar y desarrollar su propio proceso de pre-consulta con base en sus preferencias y particularidades, consolidándose como protagonistas activos en todo el proceso.

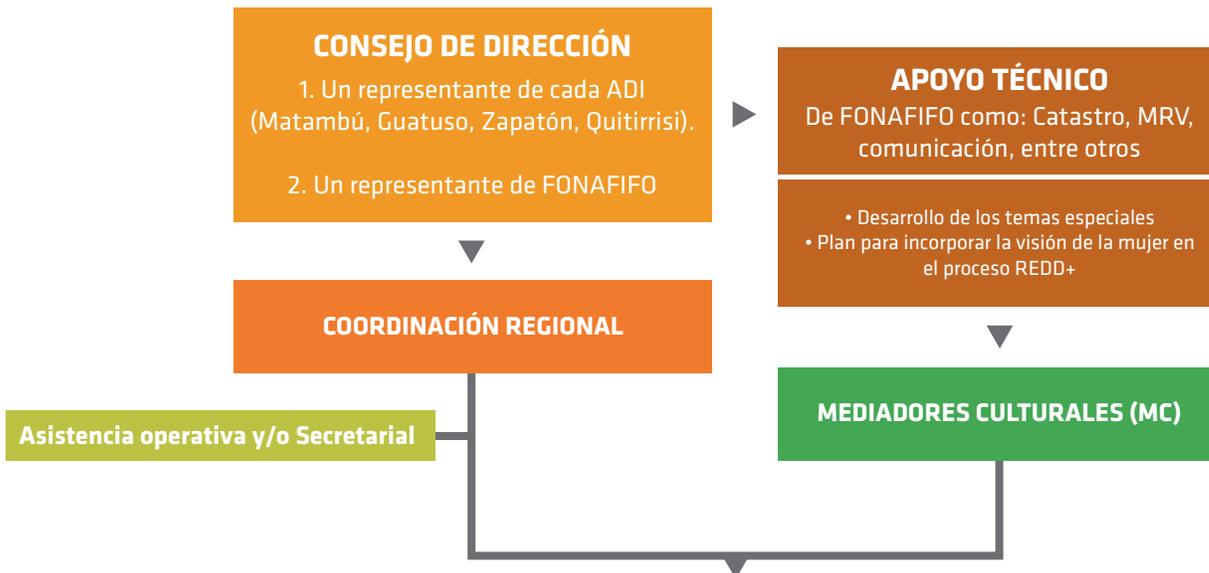
Los Bloques RIBCA, Central Norte y Unión Regional Gnabe (Pacífico Sur), fueron contratados por bloque, mientras los representantes del bloque Pacífico Central optaron por una contratación directa a cada asociación de desarrollo.



Para operacionalizar el Plan Nacional de Consulta Indígena, cada BTR elaboró su propio Plan de Trabajo Regional, en el cual se definieron:

- Las etapas del proceso;
- Los apoyos técnicos requeridos;
- La metodología de trabajo;
- Las actividades a realizar, el cronograma y los Territorios de ejecución de las actividades;
- La estructura organizativa y operativa del proceso de consulta;
- Un presupuesto detallado.

Ejemplo de estructura organizativa a nivel de BTR y territorial (BTR Central Norte)



Coordinación Matambú	Coordinación Guatuso	Coordinación Zapatón	Coordinación Quitirrisi
<b>Plan territorial 4 comunidades</b>	<b>Plan territorial 3 comunidades</b>	<b>Plan territorial 3 comunidades</b>	<b>Plan territorial 4 comunidades</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 Asambleas Generales de pre consulta, por bloques geográficos, de análisis y propuestas.</li> <li>• 5 Sesiones Ordinarias de seguimiento al proceso.</li> <li>• 2 Sesiones Extraordinarias de la Junta Directiva del Bloque para Monitoreo y Validación.</li> <li>• 1 Asamblea General Plenaria de validación de resultados, consulta.</li> <li>• Acompañamiento de MC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Asambleas Generales de pre consulta, por bloques geográficos, de análisis y propuestas.</li> <li>• 5 Sesiones Ordinarias de seguimiento al proceso.</li> <li>• 2 Sesiones Extraordinarias de la Junta Directiva del Bloque para Monitoreo y Validación.</li> <li>• 1 Asamblea General Plenaria de validación de resultados, consulta.</li> <li>• Acompañamiento de MC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Asambleas Generales de pre consulta, por bloques geográficos, de análisis y propuestas.</li> <li>• 5 Sesiones Ordinarias de seguimiento al proceso.</li> <li>• 1 Sesión Extraordinaria de la Junta Directiva del Bloque para Monitoreo y Validación.</li> <li>• 1 Asamblea General Plenaria de validación de resultados, consulta.</li> <li>• Acompañamiento de MC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas Generales de pre consulta, por bloques geográficos, de análisis y propuestas.</li> <li>• 5 Sesiones Ordinarias de seguimiento al proceso.</li> <li>• 1 Sesión Extraordinaria de la Junta Directiva del Bloque para Monitoreo y Validación.</li> <li>• 1 Asamblea General Plenaria de validación de resultados, consulta.</li> <li>• Acompañamiento de MC</li> </ul>

## EL PROGRAMA DE MEDIADORES CULTURALES

Con el objetivo de facilitar la disseminación y la comprensión de la información relativa al cambio climático y a la Estrategia Nacional REDD+, y así generar propuestas que reflejaran los intereses reales de los Territorios Indígenas, la RIBCA y el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) desarrollaron un Programa Nacional de Mediadores Culturales, inspirado en un proyecto piloto implementado en el año 2012 en la región de Talamanca.

Entre el año 2013 y los primeros meses del año 2014, el proyecto se escaló a nivel nacional, adaptando el Programa al contexto y realidad de los distintos Bloques Territoriales. Los Mediadores Culturales, fueron seleccionados por las autoridades territoriales basándose en requerimientos tales como el conocimiento amplio de la cultura, cosmovisión e idioma de su propio Territorio y capacidad de integrar y transmitir a sus comunidades el conocimiento tradicional indígena y el conocimiento técnico-científico no indígena. Estos representantes fueron capacitados sobre los temas asociados con cambio climático y REDD+. Asimismo, se desarrollaron materiales y herramientas didácticas contextualizadas a la cultura y cosmogonía de cada pueblo indígena, que permitieran a los mediadores facilitar y sistematizar talleres de información y pre-consulta en sus respectivas comunidades.



2014

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE CONSULTA REGIONALES

Para la implementación de los Planes de Consulta Regionales se elaboraron y socializaron mapas de actores por Bloque Territorial y se formularon planes de consulta territoriales. La Secretaría Técnica de REDD+ mantuvo a lo largo de los primeros meses del año varias reuniones con representantes de las ADIs y de los BTRs para definir y fortalecer el proceso organizativo, técnico, administrativo y financiero de la consulta.

A partir del mes de abril del año 2014 y hasta los primeros meses del año 2015, los especialistas sociales de la Secretaría Ejecutiva de REDD+, los líderes de las ADIs y los Mediadores Culturales empezaron a desarrollar talleres multisectoriales, talleres informativos y talleres de pre-consulta en los diferentes Territorios. El principal resultado de esta serie de talleres fue un primer avance en la propuesta de abordaje, a nivel de cada Territorio Indígena, respecto a los cinco temas especiales definidos en el Taller SESA de mayo del 2011.

Paralelamente a las actividades desarrolladas a nivel territorial, la Secretaría Ejecutiva de REDD+ coordinó a lo largo del año una serie de actividades nacionales de capacitación, información, seguimiento, actualización y retroalimentación del proceso de información y pre-consulta. También se mantuvieron diálogos bilaterales con algunos Territorios y sectores para la resolución de dudas, problemas y situaciones específicas relacionadas con el proceso de información y pre-consulta. Se dieron por ejemplo diversas reuniones y talleres con representantes del Bloque ARADIKES para definir la estrategia y metodología de la consulta en los Territorios del Pacífico Central. Los territorios de Boruca, Rey Curré y Cabagra decidieron finalmente realizar sus talleres informativos y de pre-consulta no por bloque si no directamente por comunidad. También se apoyaron a las mujeres Bribri y Cabecar en la elaboración de una propuesta de participación de la mujer indígena en REDD+. Finalmente, en los meses de noviembre y diciembre, se mantuvieron diálogos de aclaración con las comunidades Bribris de Talamanca, a fin de aclarar información fundamental sobre REDD+ a sectores muy influenciados negativamente por otros actores externos.

## **MECANISMO DE INFORMACIÓN, RETROALIMENTACIÓN E INCONFORMIDADES DE REDD+**

El Mecanismo de Información, Retroalimentación e Inconformidades es un mecanismo que permite a la Secretaría Ejecutiva recibir y atender inquietudes, aportes, reclamos y denuncias de las partes interesadas acerca del proceso de consulta e implementación de las Estrategia Nacional REDD+, a través de un formulario disponible en diferentes canales de recepción (física, digital, telefónica). En colaboración con los Bloques Territoriales se diseñó un mecanismo de implementación específico para el sector indígena, designando a los mediadores culturales, a las ADIs y a los coordinadores territoriales como actores encargados de asistir a los pobladores indígenas en la presentación de sus inquietudes, aportaciones y reclamos a través del mecanismo.

Para estos efectos, la Secretaría Ejecutiva de REDD+ coordinó en el transcurso del año 2014 diversas actividades de capacitación y socialización del mecanismo a nivel del sector indígena

- capacitaciones a coordinadores de los BTRs,
- mediadores culturales y representantes de las ADIs;
- diseño de materiales divulgativos dirigidos específicamente a los pueblos indígenas, etc.

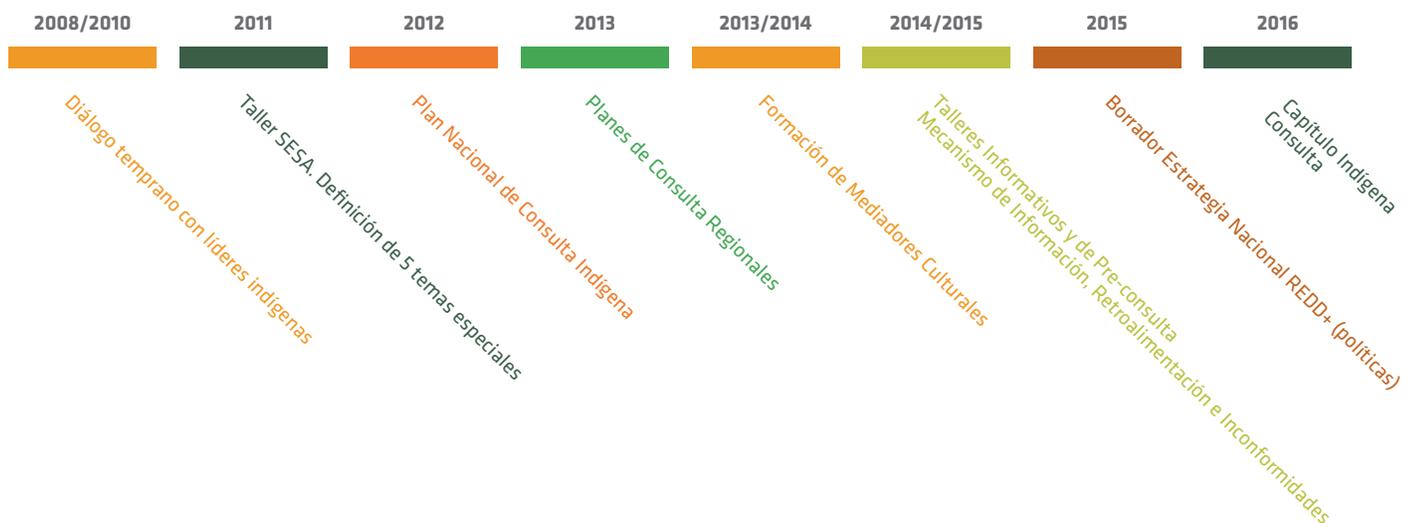
## ELABORACIÓN DEL BORRADOR DE LA ESTRATEGIA NACIONAL REDD+

A partir de los insumos generados por el proceso de consulta con las PIRs, la Secretaría Ejecutiva de REDD+ realizó una sistematización de la multiplicidad de riesgos sociales, políticos y ambientales identificados, llegando a la identificación de 5 ejes de riesgos, para responder a los cuales se identificaron seis políticas. Las políticas a su vez se desagregaron en acciones y actividades. Los ejes de riesgo, políticas, acciones de política y actividades fueron integradas en el documento borrador de la Estrategia Nacional REDD+ para Costa Rica, el cual fue presentado, conjuntamente con el documento final SESA, el Marco para la Gestión Ambiental y Social y el Programa de Reducción de Emisiones, al Comité Ampliado de REDD+.

## EL CAPÍTULO INDÍGENA

Dando continuidad a la transparencia del proceso, las políticas definidas en el borrador de la Estrategia se presentaron y consultaron con los coordinadores de los BTRs. En esta reunión se decidió incluir en la Estrategia un Capítulo Indígena, en el cual se definirá una ruta crítica por cada tema especial. Esta ruta crítica será la que se llevará a consulta en la tercera y última etapa del proceso.

## EL PROCESO DE INFORMACIÓN Y PRE-CONSULTA CON PUEBLOS INDÍGENAS: LÍNEA DE TIEMPO



## **PRINCIPALES RESULTADOS**

En Costa Rica, el proceso de información y pre-consulta de la Estrategia REDD+ con pueblos indígenas ha generado importantes resultados, tanto directos como indirectos. Destacan los siguientes:

- **El cumplimiento del principio de autodeterminación de los pueblos y del Consentimiento Libre, Previo e Informado** en las fases de información y pre-consulta. El principal acierto del proceso de información y pre-consulta con pueblos indígenas impulsado por FONAFIFO fue el haber permitido a los Territorios crear sus propias estructuras organizativas así como planificar y dirigir sus propios procesos de participación. Esto fue posible gracias a la presencia de dos factores fundamentales. Por un lado, una organización indígena suficientemente fuerte y reconocida (la RIBCA), como para asumir un papel de liderazgo a nivel nacional, liderando la propuesta de Plan de Consulta Indígena y logrando aglutinar alrededor de ella a la mayoría de los Territorios a través de un proceso de diálogo y busca de consenso. Por otro lado, la voluntad política de FONAFIFO de establecer un proceso realmente participativo, basado en el respeto a la cosmovisión, los valores y las estructuras organizativas y de gobernanza (tanto legales como tradicionales) de los territorios indígenas y en el cual la Secretaría Ejecutiva de REDD+ asumió el papel de facilitador del proceso, generando y coordinando espacios y acciones claves que acompañaron la implementación del Plan de Consulta Indígena (el Mecanismo de Información, Retroalimentación e Inconformidades; el Programa de Mediadores Culturales; la Estrategia de Comunicación, etc.). Al abrir el espacio para que los Territorios Indígenas definieran sus propias modalidades de representación y participación en el proceso, FONAFIFO cumplió con lo que James Anaya, Relator Especial de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas entre 2008 y 2014, denomina la “consulta sobre la consulta”, entendida como “un diálogo abierto y exhaustivo entre las partes sobre los varios aspectos del procedimiento de consulta a establecerse, inclusive la definición de las diversas etapas de la consulta, los plazos correspondientes y las modalidades específicas de participación, entre otros”<sup>4</sup>. Según Anaya, la necesidad de la consulta sobre la consulta “no solo deriva de la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas en relación con toda decisión administrativa o legislativa susceptibles de afectarles directamente, sino que también es otro elemento necesario para lograr un clima de confianza y respeto mutuo en las consultas, por lo que se debe procurar que el procedimiento consultivo en sí sea resultado del consenso”<sup>5</sup>.

- **El fortalecimiento de los conocimientos de los pueblos sobre los temas del cambio climático y de la Estrategia Nacional REDD+.** La implementación del Programa de Mediadores Culturales como herramienta metodológica fundamental del proceso de información y pre-consulta, permitió la comprensión y asimilación por parte de los pueblos indígenas de la información compleja y altamente técnica relativa al cambio climático y a la Estrategia Nacional REDD+.

4 Citado en Juan Manuel Herrera (2015), Guía para la consulta de pueblos indígenas y campesinos. Estrategia REDD+ para Costa Rica, pg. 46.

5 Ídem, pg. 42.

En este sentido, otro acierto importante del proceso de información y pre-consulta fue el haber reconocido las distintas problemáticas y necesidades así como las diferencias culturales existentes entre los ocho pueblos indígenas de Costa Rica, el haber adaptado los contenidos transmitidos a la cosmovisión de cada pueblo, y el haber favorecido la discusión de las temáticas a nivel territorial y regional entre Territorios con características, problemáticas y necesidades comunes.

“Si nuestro pueblo indígena ve llegar a un grupo de personas de afuera, es muy difícil que ellos puedan decir las cosas tan libremente. Pero si llega alguien, y nos sentamos alrededor del fogón, y tomamos chocolate, y hablamos nuestra misma lengua, y decimos que es lo que está pasando en el ambiente, es algo más bonito de compartir”. Edith Villanueva, representante de ACOMUITA.

• **El fortalecimiento de las estructuras organizativas y de gobernanza de los pueblos indígenas.** Para la implementación del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Consulta, FONAFIFO delegó a los Bloques Territoriales (BTRs), a ACOMUITA y a las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADIs) importantes responsabilidades tanto programáticas como administrativas, financieras y de implementación. Esta transferencia de responsabilidades se desarrolló a la par de un proceso constante de apoyo, capacitación y acompañamiento técnico por parte de la Secretaría Técnica de REDD+. Esto permitió por un lado el fortalecimiento de las capacidades de gestión y administración tanto de las instancias de primer nivel (ADIs) como las de segundo nivel (BTR y ACOMUITA), y por otro lado contribuyó a una mayor credibilidad, mayor reconocimiento y mejor posicionamiento de las mismas tanto a nivel territorial, como regional y nacional.

“Desde que ACOMUITA nace su visión es integrar a las mujeres indígenas Bribri y Cabecar para trabajar juntas. Siempre fue así, pero siento que con este tema de REDD ACOMUITA ha tomado fuerza y se ha dado aún más a conocer por el trabajo de las mujeres en el tema de REDD. [...] Esto sirvió para que nuestra organización hoy día tenga esta experiencia de trabajo y aún más reconocimiento de las instituciones, de los pueblos indígenas y de las mujeres”. Edith Villanueva, representante de ACOMUITA.

• **El fortalecimiento de las mujeres indígenas.** Especialmente en el caso del BTR Atlántico, donde ACOMUITA desarrolló los procesos de información y pre-consulta de forma directa con las mujeres Bribri y Cabecar, se crearon en las comunidades espacios para que las mujeres pudieran expresar libremente sus opiniones y aclarar sus dudas. Las mujeres que participaron en el proceso no solamente fortalecieron sus conocimientos relacionados con los temas REDD+, sino que también tomaron conciencia de su derecho a expresar sus opiniones y a ser escuchadas, y por ende fortalecieron su autoestima y algunas de ellas su posición de liderazgo en la comunidad.

- **El fortalecimiento de FONAFIFO y de su relación con los pueblos indígenas.** La gestión de este proceso complejo ha fortalecido también al mismo FONAFIFO, tanto en lo administrativo, como en lo relacionado con su recurso humano y en su entendimiento de las necesidades de los pueblos indígenas en relación con el manejo de los bosques. Un resultado indirecto de este mayor entendimiento es que en el proceso de implementación del Programa de Pago de Servicios Ambientales, se han tomado en consideración recomendaciones para la mejora de los contratos y procedimientos que respeten la cosmovisión de estos territorios en el uso y manejo de sus recursos culturales, sociales y económicos.
- **El fortalecimiento de espacios de discusión a nivel territorial sobre temas relevantes para los Pueblos Indígenas.** Los talleres territoriales de información y pre-consulta desarrollados en el marco de REDD+ constituyeron espacios comunitarios de discusión sobre cambio climático, sobre los cinco temas especiales identificados en el marco de la Estrategia REDD+, y también sobre otros temas de interés para cada Territorio (infraestructura, salud, educación, etc.). Estas discusiones llevaron a la elaboración de Planes Territoriales que definen la visión de desarrollo de cada Territorio y que constituirán el marco de referencia para las futuras negociaciones y conversaciones entre los Territorios y el Gobierno.



“La problemática del cambio climático ya se veía en nuestros territorios desde hace mucho rato, pero es un tema que estaba ahí durmiendo. No se puso en la Agenda de Gobierno, no se puso en la Agenda de los mismos territorios, y toda esta discusión lo puso ahí. El tema de la disputa del agua, la disputa de los bosques, el tema de la tenencia de las tierras en los alrededores de los bosques, todo esto era una bomba de tiempo. Toda esta discusión en el marco de REDD permitió subir todos estos temas y meterlos en Agenda”. Levi Sucre, Coordinador Apoyo Técnico al proceso de consulta indígena.

• **El fortalecimiento de espacios de diálogo y plataformas de negociación entre los líderes de los 24 Territorios Indígenas y el Gobierno.** Los talleres y encuentros nacionales indígenas promovidos en el marco del proceso de información y pre-consulta de la Estrategia REDD+ constituyeron una plataforma para el encuentro y creación de vínculos, posiciones, agendas comunes e intercambios de experiencias entre los líderes de los diferentes Territorios y Bloques Territoriales. Por ejemplo, la identificación de los cinco temas especiales de la Estrategia Nacional REDD+ y la formulación de propuestas técnicas específicas en relación a éstos (especialmente avanzadas en el caso de los temas de la tenencia de la tierra y del PSA Indígena), es un avance sustancial en la creación y el posicionamiento de una Agenda Indígena de nivel nacional. Asimismo, se han establecido procesos de trabajo con instituciones que tiene competencias nacionales relacionadas a los cinco temas especiales, convirtiéndose REDD en un espacio de fortalecimiento de estructuras internas dentro de los territorios y de diálogo nacional. Esto se ha traducido en un cambio sustancial en las relaciones entre los Territorios y el Gobierno: si antes los procesos de diálogo se desarrollaban de forma fragmentada y bilateral, ahora existe la plataforma para un diálogo conjunto a nivel nacional. En este sentido, el proceso de información y pre-consulta de REDD+ sienta un precedente importante para la creación de una línea de trabajo estandarizada entre el Estado y los Territorios, actualmente inexistente: la experiencia de este proceso dará una contribución fundamental a la definición del Protocolo de Consulta a los Pueblos Indígenas que el Gobierno de Costa Rica pretende establecer en el 2016.

“Este proceso de REDD ha tenido un valor agregado impensable, y tal vez todavía nosotros no dimensionamos la manera de cómo está fortaleciendo a los pueblos indígenas. REDD llegó a ser para los pueblos indígenas, una carta de negociación con el Gobierno”. Jorge Mario Rodríguez, Director Ejecutivo FONAFIFO.



## **PRINCIPALES RETOS Y DESAFÍOS**

La participación e involucramiento de los pueblos indígenas en las etapas de información y pre-consulta de la Estrategia Nacional REDD+ de Costa Rica presentó también una serie de retos y desafíos, entre los cuales destacan los siguientes:

- **La complejidad de los contenidos y de los procesos REDD+.** La elaboración de una Estrategia Nacional REDD+ implica el desarrollo de procesos complejos (procesos de consulta con una diversidad de actores, partiendo de los procesos SESA, pasando por el mecanismo de información retroalimentación e inconformidades (MIRI) y el Sistema de Información y Salvaguardas, etc.) que se desarrollan de forma paralela, y cuya integración no es fácil de garantizar ni de comunicar. Asimismo, los contenidos de una Estrategia REDD+ son sumamente técnicos. En el caso particular de los pueblos indígenas, a estas dificultades generales para el entendimiento de REDD+ se sumaron dificultades específicas como la dificultad de integrar las cosmovisiones tradicionales del mundo indígena con el conocimiento técnico-científico del mundo no indígena. El Programa Nacional de Mediadores Culturales fue la respuesta acertada de FONAFIFO a este reto. Paralelamente, el diseño e implementación de una Estrategia de Comunicación y de un Mecanismo de Información, Retroalimentación e Inconformidades de REDD+ específicamente dirigidos al sector indígena, reforzaron el Programa de Mediadores Culturales y contribuyeron a la transmisión de la información relativa al cambio climático y a la Estrategia Nacional REDD+ en un idioma y una forma de pensamiento accesible y entendible para cada pueblo indígena.

- **El manejo de expectativas y de ideas equivocadas sobre REDD+.** La complejidad de los procesos relacionados con REDD+ no solamente dificulta su entendimiento sino que fácilmente da pie a malinterpretaciones y genera temores y preocupaciones legítimas, . A lo largo del proceso, distintos actores externos a REDD+ transmitieron a los pueblos indígenas mensajes discordantes sobre el mismo: que el proceso iba a generar de forma inmediata muchos recursos económicos para los territorios; que empresas extranjeras se iban a apoderar de los bosques; que participar en REDD+ iba a implicar para los pueblos indígenas un abandono de su cultura y su relación tradicional con el bosque, etc. Estos mensajes generaron desconfianza en algunos pobladores, lo cual implicó para FONAFIFO y la Secretaría Ejecutiva de REDD+ la necesidad de proporcionar de forma constante información y aclaraciones sobre el proceso.

- **El manejo de los tiempos del proceso.** Los tiempos definidos por los donantes y la comunidad internacional para el desarrollo de los procesos REDD+ no necesariamente coinciden con los tiempos necesarios para la implementación del mismo en los territorios, lo cual generó desfases y solapamientos de procesos no fáciles de gestionar.

Por ejemplo, los procesos internacionales no estaban concluidos en el momento que Costa Rica inició su fase de preparación. El proceso de consulta se inició con una plantilla de lo diferentes marcos; sin embargo en el transcurso del proceso se generaron nuevas versiones con cambios significativos.

- **La complejidad de las estructuras de gobernanza y representación indígena.** Los desacuerdos existentes entre los pueblos indígenas en cuanto al tema de la representatividad de las ADIs como entidades legítimas de gobernanza de los territorios, causaron la negativa inicial de algunos de ellos a participar en el proceso bajo el esquema propuesto por la RIBCA. Sin embargo, FONAFIFO no cerró la puerta al diálogo con estos territorios, sino que mantuvo a lo largo del proceso conversaciones bilaterales dirigidas a encontrar una forma alternativa para incorporarlos, reconociendo como igualmente legítimas las formas tradicionales de representación. Esta apertura al diálogo dio como resultado final la incorporación de todos los territorios al proceso de información y pre-consulta, si bien en tiempos diferenciados. Al mismo tiempo, el trabajo con los territorios representados por las ADIs no fue exento de complejidades y desafíos, en particular debido a que éstas se renuevan cada dos años, lo cual generó cierta inestabilidad en cuanto a la continuidad y permanencia de los procesos. Finalmente, algunos sectores interpretaron la decisión de delegar la administración directa de los recursos para la implementación del proceso a las ADIs y a los BTRs como un mecanismo de compra de líderes, lo cual generó ocasionales enfrentamientos entre líderes y a nivel comunal, politizando un proceso estrictamente técnico cuyo propósito era justamente dejar en manos de las propias organizaciones la toma de decisiones

- **Los elevados costos del proceso.** Para poder realizar un proceso de consulta realmente participativo con pueblos indígenas se necesitan muchos más recursos que con los otros sectores, debido a las dificultades de desplazamiento En los Territorios.

Enfrentados y superados estos retos en la fase de información y pre-consulta, quedan abiertos algunos desafíos para las etapas sucesivas del proceso:

- Contar con un plan de acción para cada tema especial así como el compromiso de implementación por cada institución responsable.
- Implementar la tercera y última etapa del proceso, la de la consulta propiamente dicha.
- Definir como se llevará a cabo la implementación de la Estrategia y de su Plan de Acción y cuales mecanismos se utilizarán para garantizar el pago por resultados, en el marco de una discusión

pendiente sobre el mecanismo de distribución de beneficios.

- Articular ordenadamente procesos de diálogo político en curso relacionados con la Estrategia Nacional de Biodiversidad, el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y la Estrategia Nacional REDD+.



## **PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS**

A raíz del proceso de participación e involucramiento de los pueblos indígenas en las fases de información y pre-consulta de la Estrategia Nacional REDD+ de Costa Rica, incluyendo sus aciertos y resultados, así como sus retos y desafíos, se pueden extraer varias lecciones aprendidas, que pueden retroalimentar la etapa de consulta en Costa Rica y/o facilitar los procesos de información y pre-consulta con pueblos indígenas en otros países.

- La **apropiación de los procesos por parte de los pueblos**, así como el empoderamiento y el fortalecimiento de los mismos y de sus estructuras de gobernanza, tanto legales como tradicionales, es trascendental para el éxito de cualquier proceso participativo. En el caso de Costa Rica, esto se logró gracias a que las partes interesadas relevantes, tuvieron la oportunidad de ejercer sus derechos y definir sus propias modalidades, estructuras y mecanismos de participación en todas las etapas de formulación de una Estrategia REDD+ (información, pre-consulta y consulta), y de planificar, gestionar y administrar estos mecanismos de forma directa. En este proceso de delegación, las responsabilidades y funciones de cada parte en el proceso deben ser definidas de forma clara y transparente. Asimismo, dada la complejidad de los procesos REDD+, deben también acompañarse de un apoyo técnico, administrativo y legal constante por parte de las instituciones responsables de la Estrategia a nivel país.
- Si bien es cierto, debido al acceso de algunos pueblos indígenas al Programa de Pagos por Servicios Ambientales, existía un precedente en la relación entre Fonafifo y algunos pueblos indígenas, se requirió de un acercamiento mayor a fin de **estrechar relaciones, basadas en la confianza y transparencia**, lo cual generó un clima favorable para la negociación y definición del proceso de consulta.
- Tanto la información a transmitir, como las modalidades y canales de transmisión y discusión de la misma, deben ser adecuadas y adaptadas a **la cultura y a la cosmovisión** de cada pueblo indígena, reconociendo y valorando las diferencias que existen entre cada uno de ellos pero al mismo tiempo favoreciendo y promoviendo espacios y **procesos de articulación** de los pueblos, primero a nivel regional y sucesivamente a nivel nacional, para su mayor fortalecimiento, posicionamiento e incidencia.
- Para no generar falsas expectativas y evitar confusiones y malinterpretaciones es necesario que el equipo técnico tenga **extrema claridad y transparencia** de los objetivos, etapas, resultados y tiempos previstos del proceso. Esto a fin de poder presentar dicha información con certeza. La información debe ser reiterada y actualizada de forma constante, a través de una estrategia de comunicación

integral y adaptada a las necesidades específicas de los pueblos indígenas.

- Las diferencias de algunos territorios y su negativa a participar del proceso pueden ser superadas manteniendo un **diálogo abierto** y teniendo la disposición para encontrar soluciones que puedan satisfacer a todas las partes. La posición del Gobierno así como también de la Secretaría Ejecutiva de REDD+ debe estar basada en la filosofía de lograr un **trabajo participativo en su totalidad** y acercar al diálogo a aquellas partes que no están de acuerdo o tienen dudas del proceso. El trabajo con los actores sociales y la participación de los mismos es un proceso lento y complejo. Por esta razón, es natural que durante el proceso se den desacuerdos, discusiones y que no todos las partes estén de acuerdo desde el principio. La clave está en que se conozca la posición de cada parte y éstas siempre se sientan participadas y escuchadas.

- Los procesos de información y pre-consulta deben basarse en una **metodología claramente definida**, que incluya una planificación y seguimiento tanto a nivel nacional como territorial.

- La presencia de **mecanismos de transparencia y seguimiento** (MIRI , salvaguardas, planes de acción) en el proceso REDD+ genera la confianza necesaria para dar sostenibilidad en el largo plazo al diálogo político y a la atención de preocupaciones individuales.



