

# Los esquemas de REDD-plus en El Salvador: Perfil bajo, disfraces benevolentes y mercantilización de ecosistemas y territorios

Yvette Aguilar<sup>1</sup>, Maritza Erazo<sup>2</sup>, Francisco Soto<sup>3</sup>  
San Salvador, 17 de julio de 2012

---

## Resumen

*La Plataforma de Durban y el Acuerdo de Cancún adoptaron a REDD-plus como una opción de mitigación del cambio climático concebida para compensar las emisiones de los países desarrollados mediante la reducción de las emisiones del sector forestal de los países en desarrollo, a pesar que dicho mecanismo adolece de serios problemas inherentes que lo vuelven inefectivo para la mitigación del cambio climático, como son las fugas, falta de adicionalidad, compleja mensurabilidad y temporalidad. El Salvador ha incursionado en el tema de REDD-plus mediante la incorporación del país al mecanismo del Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF) del Banco Mundial (BM), el cual se encamina a la compra-venta de bonos de carbono directamente en los mercados de carbono o a través de fondos de intermediación, como el Fondo de Carbono Forestal, para la compensación de las emisiones de los países desarrollados. Dicho enfoque busca la mercantilización de la naturaleza mediante la comercialización del carbono almacenado en los ecosistemas y territorios de los cuales dependen las comunidades indígenas, rurales y campesinas para su sobrevivencia. La adopción de REDD-plus en El Salvador se estaría realizando desvinculada del marco estratégico de políticas de cambio climático, y sin el sustento en el mejor conocimiento técnico-científico y metodológico ni legitimación social para garantizar su viabilidad política e implementación efectiva. La carencia de dicho marco y de un entorno de política de medio ambiente apropiado para el abordaje del cambio climático en el país, ha conducido hacia la ejecución de acciones improvisadas, dispersas, y desvinculadas de los mandatos legales y compromisos derivados de los tratados internacionales en materia de cambio climático; tal como lo evidencia la preparación inconsulta por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) de la propuesta (R-PP) al FCPF para una eventual estrategia de REDD-plus, sin un análisis previo sobre las eventuales implicaciones e impactos sociales, económicos, políticos y ambientales, tanto en el ámbito local como nacional y mundial. La propuesta posee serios errores conceptuales y falencias técnico-científicas que son insuperables aún bajo los laxos criterios del FCPF y que se resumen en cuatro problemas sustantivos: el enfoque de “Mitigación basada en Adaptación”, que no considera al cambio climático y carece del fundamento científico-metodológico para enfrentar apropiadamente la adaptación; las debilidades y vacíos del marco estratégico nacional de cambio climático del país; la vinculación directa con mecanismos de comercio internacional para la compensación de las emisiones de los países desarrollados, y las falencias en el establecimiento de un sistema de información para el seguimiento y notificación sobre el abordaje y observancia de las siete salvaguardas de REDD-plus. Lo anterior explica el por qué la propuesta de REDD-plus del país generaría mayor vulnerabilidad, impactos y desadaptación ante el cambio climático y representaría una grave amenaza para la gobernanza ambiental del país. El irrespeto de las salvaguardas adoptadas en el proceso multilateral y el debilitamiento de los esfuerzos mundiales para la mitigación efectiva del cambio climático, que se derivarían de la eventual implementación de la propuesta de Estrategia Nacional de REDD-plus en el país, tal como ha sido formulada por el MARN; legitiman su rechazo y la exigencia de adoptar el marco estratégico nacional para el abordaje integral y efectivo del cambio climático.*

## Introducción

El cambio climático mundial, generado por las crecientes emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), ya está causando efectos e impactos considerables en los diferentes ecosistemas de la tierra y sociedades humanas, particularmente en las regiones y países con más alta vulnerabilidad socioeconómica y ambiental, como los pequeños estados insulares, África, el sudeste asiático y América Latina. Desafortunadamente los compromisos adquiridos por los países desarrollados ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), de adoptar una meta cuantificada, agregada a nivel mundial y ambiciosa de reducción de dichas emisiones, no han sido cumplidos sino transformados en promesas, y se han impuesto compromisos de reducción de emisiones a los países en desarrollo. Los compromisos en materia de financiamiento y creación de capacidades se han vuelto ofrecimientos difusos, y la transferencia tecnológica ha sido reiteradamente remitida a los mercados.

La Plataforma de Durban adoptada a finales de 2011<sup>4</sup>, retoma el Acuerdo de Cancún<sup>5</sup> bajo el cual se adoptaron opciones para la mitigación del cambio climático, que durante muchos años habían sido seriamente cuestionadas y rechazadas por su inefectividad para la mitigación y por las serias amenazas socioeconómicas y ambientales asociadas. Tal es el caso de la energía nuclear, los biocombustibles, la captura y almacenaje de carbono en formaciones geológicas y los esquemas de REDD-plus. Estos últimos han sido concebidos para compensar las emisiones de los países desarrollados, mediante la reducción de las emisiones por deforestación y degradación de

---

<sup>1</sup> yvette.a@gmail.com

<sup>2</sup> mlerazo@yahoo.com

<sup>3</sup> francisco.soto.monterrosa@gmail.com

<sup>4</sup> FCCC/CP/2011/9/Add.1. Decisión 1/CP.17

<sup>5</sup> FCCC/CP/2010/7/Add.1. Decisión 1/CP.16

bosques tropicales en los países en desarrollo, lo que incluye la gestión sostenible de los bosques y el incremento y conservación de reservas forestales de carbono. Además, con la Plataforma de Durban se acordó la negociación de un nuevo acuerdo en 2015 bajo la CMNUCC, cuya entrada en vigencia sería en 2020, dejando en la nebulosa al Protocolo de Kioto, el cual fue prorrogado post-2012 sin metas, ni plazo ni duración, y generando además incertidumbre y desaceleración en los mercados de carbono. La reciente caída del 75% del precio del carbono inviabilizó el Fondo de Carbono de €150 millones, el cual iba a activarse post-2012 por la Corporación Financiera Internacional (IFC)<sup>6</sup>, viéndose ésta forzada a anunciar su liquidación.

Los promotores de REDD-plus han privilegiado el financiamiento de dichos esquemas de compensación ya sea mediante la participación directa en los mercados vía la compra-venta de certificados de carbono, o a través de fondos de intermediación como el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF)<sup>7</sup> del Banco Mundial (BM) y ONU-REDD<sup>8</sup>, los cuales fueron concebidos para facilitar y ampliar las operaciones comerciales y adjudicación de certificados de compensación de carbono a favor de los países desarrollados, a fin de que éstos puedan continuar incrementando sus emisiones. Desde 2007 el FCPF fue lanzado oficialmente por el BM como el principal mecanismo para la promoción de REDD-plus, con el objetivo explícito de impulsar mercados para el carbono forestal.

### **El contexto de las negociaciones multilaterales y el estado actual de REDD-plus después de Río+20**

Los esquemas de compensación de emisiones mediante pagos por evitar la deforestación y degradación forestal y por otras actividades como la gestión sostenible de los bosques y el incremento y conservación de reservas forestales de carbono, han tenido un amplio rechazo desde los albores de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, debido a cuatro problemas científico-metodológicos fundamentales que los vuelven inefectivos para la mitigación del cambio climático: el desplazamiento de emisiones, la falta de adicionalidad, la temporalidad o falta de permanencia, y las dificultades de mensurabilidad. Lo anterior, amén de los impactos locales de tipo sociopolítico, cultural, económico y ambiental y de la falta de un entorno y de capacidades nacionales en los países en desarrollo para la adopción de las mejores prácticas que garanticen la observancia de los criterios científicos y salvaguardas para prevenir los impactos mundiales y locales negativos. Para abordar los problemas señalados, desde hace siete años se activó un proceso oficial bajo el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA) de la CMNUCC, a fin de generar recomendaciones metodológicas que permitieran eventualmente superar dichos problemas, los cuales todavía persisten por ser inherentes al concepto mismo de REDD-plus, a tal grado que el SBSTA continuaría su trabajo en curso por lo menos hasta finales de 2013 y muy probablemente hasta 2015<sup>9</sup>.

Los países desarrollados han expresado su preferencia por los esquemas de compensación de REDD-plus para el cumplimiento de sus compromisos de reducción de emisiones a negociarse eventualmente en 2015. Para tal efecto, han impulsado mecanismos que incentiven a los países en desarrollo a apoyar dichas opciones, tal es el caso del FCPF y ONU-REDD, mediante el desembolso de recursos financieros encaminados, en una primera fase, a apoyar la planeación y desarrollo de estrategias nacionales de REDD-plus, lo que incluye, entre otros, el desarrollo de capacidades institucionales para la elaboración de inventarios de carbono forestal, diseño e implementación de sistemas de monitoreo, notificación y verificación (MRV) y el establecimiento de niveles de referencia de emisiones<sup>10</sup>. En una segunda fase se incluyen reformas normativas e inversiones demostrativas, y la tercera incluye los pagos de carbono con base en rendimientos bajo distintas modalidades (ej: contratos directos de compra-venta de carbono o a través de fondos de intermediación) para la compensación de las emisiones de los países desarrollados. Al mismo tiempo, dichos mecanismos han funcionado como plataformas de posicionamiento político, induciendo a los países en desarrollo para que a cambio del otorgamiento de recursos financieros para las fases iniciales, ejerzan presión dentro del proceso multilateral para que los criterios laxos y flexibles propuestos por el FCPF para REDD-plus, sean adoptados. Tal es el caso de las siete salvaguardas para el diseño e implementación de las estrategias de REDD-plus, las cuales fueron adoptadas en Cancún, pero no son exigidas a los gobiernos por

<sup>6</sup> *International Finance Corporation*, organización que financia carbono forestal y socia importante del Banco Mundial

<sup>7</sup> [www.forestcarbonpartnership.org](http://www.forestcarbonpartnership.org)

<sup>8</sup> [www.onuredd.org](http://www.onuredd.org)

<sup>9</sup> FCCC/SBSTA/2012/L.9/Rev.1, 24 de mayo de 2012

<sup>10</sup> Ver 7 y 8

el FCPF; y el enfoque nacional para dichas estrategias, de carácter obligatorio en virtud del Acuerdo de Cancún, el cual tuvo que ser finalmente adoptado por el FCPF después de un rechazo sistemático.

La mayoría de gobiernos centroamericanos miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se han integrado al FCPF y han presentado propuestas (R-PP<sup>11</sup>) para que les otorguen recursos financieros para el diseño de sus estrategias nacionales de REDD-plus. Dichas acciones han sido prematuras, ya que los esquemas de REDD-plus han estado en negociación en vinculación directa con otros temas de una agenda de carácter integral, que articula de manera coherente todos los temas relativos a la mitigación y adaptación ante el cambio climático. A pesar de las diferencias de matiz, dentro del proceso multilateral de negociaciones, los gobiernos del SICA convergen en la esencia de REDD-plus y avalaron su inclusión en el Acuerdo de Cancún. Más allá de las declaraciones políticas de principios<sup>12</sup>, todos los gobiernos centroamericanos se han plegado a los enfoques, criterios y metodologías del FCPF, muy a pesar de los compromisos adquiridos en Cancún y Durban; y han optado por el enfoque utilitario del cambio climático bajo diferentes ropajes para encubrir la mercantilización de la naturaleza, ya que están negociando el carbono, las tierras y territorios nacionales e indígenas, a cambio de ofrecimientos de recursos precarios e inciertos vía los mercados de carbono y fondos de intermediación de carbono forestal, como el FCPF y el Fondo de Carbono recién liquidado por la IFC.

En Cancún los gobiernos adoptaron la obligación para todos los países en desarrollo de elaborar e implementar Acciones Nacionales de Mitigación Apropriadas a los contextos nacionales (NAMAs), las cuales incluyen, entre otros, al sector “Uso de la Tierra Cambio de Uso de la Tierra y Silvicultura” (UTCUTS), dentro del cual se deberán contabilizar y notificar las actividades que el mecanismo de REDD-plus considera elegibles, y por ende, deberán someterse a un proceso de Consulta y Evaluación Internacional, ser notificadas como parte de las NAMAs en un Registro Internacional y contabilizarse en los Inventarios Nacionales de GEI para someterse a un sistema independiente internacional de MRV bianual, a fin de movilizar recursos externos para su implementación<sup>13</sup>. Sin embargo, los gobiernos promotores y los patrocinadores de REDD-plus continúan presionando sin fundamento en el seno de las negociaciones multilaterales para eximir a REDD-plus del sistema de vigilancia internacional aplicable para cualquier acción de mitigación. Muy a pesar de la corriente de gobiernos y agencias que promueve la laxitud y flexibilidad máxima para las actividades de REDD-plus, en Cancún se estableció que dichas actividades deberán implementarse en el marco de estrategias nacionales de REDD-plus, dotadas de sistemas nacionales robustos para la vigilancia forestal, mediante un sistema de MRV, que sustenten la rendición de cuentas pública sobre la observancia de las siete salvaguardas obligatorias, de las cuales una busca asegurar la consistencia con los acuerdos internacionales, otra vela por una gobernanza forestal nacional efectiva y transparente en el marco del estado de derecho y soberanía nacional, otra se refiere a la prevención de las fugas y otra a la permanencia, y tres abogan por el respeto de los derechos indígenas en virtud del derecho internacional, abordando la biodiversidad y los bosques naturales.

Actualmente el mecanismo de REDD-plus sufre un estancamiento en vías de debilitamiento en el seno del proceso multilateral de la CMNUCC, tanto en los aspectos metodológicos como en el financiamiento para su implementación. Lo último, ha sido exacerbado por la caída de precios del carbono y la reducción del volumen de operaciones en los mercados de carbono, debido a la ausencia de metas de reducción de emisiones ambiciosas. En el caso de la baja de los precios de los permisos de emisión en el mercado de carbono europeo durante el primer semestre de 2012, ésta se ha debido a la sobreoferta de dichos permisos causada por la desaceleración económica<sup>14</sup>.

La Conferencia de Río+20<sup>15</sup> constituía la oportunidad esperada por los promotores y seguidores de los esquemas de REDD-plus para acelerar su implementación, a tal punto que el director ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanzó un informe previo a Río+20 que posicionaba a REDD-plus como un catalizador de la economía verde<sup>16</sup>, mientras la secretaria ejecutiva de la CMNUCC expresó que REDD-plus era

<sup>11</sup> *Readiness Preparation Proposal*, nombre en inglés del proyecto para la fase de preparación de la estrategia nacional de REDD-plus, de acuerdo al FCPF

<sup>12</sup> Aguilar, Y. Soto, F. 2010. Reducción de las emisiones por deforestación y degradación de bosques (REDD) y sus implicaciones para Mesoamérica. CABAL S.A. 28p

<sup>13</sup> Aguilar, Y. Soto, F. 2011. Análisis crítico del Acuerdo de Cancún: resultados y retos para las sociedades humanas. Observatorio de la Sostenibilidad. Red Latinoamérica. 28p

<sup>14</sup> Connie Hedegaard, Comisionada para el Clima de la Unión Europea, Reunión del bloque de ministros del ambiente en Luxemburgo, 11 de junio de 2012

<sup>15</sup> Tuvo lugar a finales de junio de 2012 en Río de Janeiro en conmemoración de los 20 años de la Conferencia sobre Ambiente y Desarrollo de 1994

<sup>16</sup> *REDD-plus and a Green Economy: Opportunities for a mutually supportive relationship*. UN-REDD Policy Programme Brief, issue No 01, pág.1

el espíritu del plan mundial de negocios de carbono para el planeta<sup>17</sup>. Sin embargo, en la sección relativa al cambio climático del documento final oficial adoptado en la Conferencia de Río+20<sup>18</sup>, el tema de REDD-plus no fue incluido, la obligatoriedad de las NAMAs fue visibilizada, al igual que el financiamiento vía el Fondo Verde del Clima (FVC); y la negociación pendiente de los compromisos diferenciados, tanto en materia de reducción de emisiones como de financiamiento, fue remitida al ámbito del proceso multilateral de la CMNUCC y del Protocolo de Kioto, salvaguardando dichos procesos y frenando el empuje pretendido hacia procesos bilaterales o plurilaterales para su abordaje.

Las experiencias tempranas de REDD-plus que se han estado implementando en múltiples niveles en las diferentes regiones del planeta, mediante proyectos piloto, programas nacionales y subnacionales en el marco de acuerdos bilaterales y plurilaterales, tales como el FCPF y ONU-REDD, ya han causado muchos impactos negativos<sup>19</sup>, facilitando las operaciones madereras en bosques primarios y los desplazamientos de poblaciones locales y pueblos indígenas a nombre de la conservación y del incremento de plantaciones forestales. Dichas iniciativas están generando un creciente descontento en diferentes actores y organizaciones sociales, debido a la prevalencia de procesos de consulta poco transparentes y amañados; así como al irrespeto del derecho indígena internacional y a la no observancia de las siete salvaguardas adoptadas para la implementación de REDD-plus.

### **Marco normativo nacional e internacional para el abordaje de REDD-plus en El Salvador**

Con la adopción de la Plataforma de Durban y los Acuerdos de Cancún, el gobierno de El Salvador ha asumido el compromiso de elaborar e implementar NAMAs y Planes Nacionales de Adaptación al Cambio Climático (PAN), bajo los criterios, mecanismos y procedimientos metodológicos emanados de la CMNUCC a través del SBSTA y del Grupo de Trabajo Especial para la Cooperación a Largo Plazo (AWG-LCA). El cumplimiento efectivo de dichos compromisos, requiere de un marco de políticas nacionales robusto en materia de cambio climático y de los respectivos instrumentos para su ejecución (estrategias, políticas, planes, programas y proyectos), sustentados en el mejor conocimiento científico-técnico y metodológico disponible y legitimados socialmente para garantizar su viabilidad política e implementación efectiva. Sólo bajo un marco de políticas de cambio climático bien definido y dotado de un marco estratégico y de los instrumentos efectivos para su ejecución, como es la Estrategia y el Plan Nacional de Cambio Climático, que incorpore NAMAs y el PAN, podría la sociedad salvadoreña evaluar apropiadamente la pertinencia de adoptar esquemas de REDD-plus como una medida de mitigación del cambio climático.

A pesar que el gobierno de El Salvador ha declarado que el tema de cambio climático tiene una incidencia fundamental en el impulso económico del país, ya que éste se ve minado por los impactos adversos del cambio climático sobre los asentamientos humanos, agricultura, zonas costeras y marinas, infraestructura social y económica y diversos ecosistemas naturales; hasta la fecha no se cuenta con un Plan Nacional de Cambio Climático, sustentado en una Estrategia Nacional, que oriente y defina las medidas más apropiadas y efectivas para la mitigación y adaptación ante el cambio climático ya observado y futuro, y asegure la subordinación sinérgica de la mitigación a la adaptación para evitar mayores vulnerabilidades y desadaptación climática.

El Estado Salvadoreño deberá elaborar el Plan Nacional de Cambio Climático en virtud de los compromisos adoptados ante la CMNUCC, el Acuerdo de Cancún y la Plataforma de Durban, sobre la base de los principios y criterios establecidos y negociados para tal efecto. Asimismo, la Ley del Medio Ambiente<sup>20</sup> (LMA) estipula que corresponde al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) la elaboración y coordinación de los Planes Nacionales para el Cambio Climático para facilitar el cumplimiento de los compromisos internacionales ratificados por El Salvador. A pesar que en 2007 se obtuvieron los recursos financieros<sup>21</sup> para el desarrollo de los procesos de consulta, planeación y coordinación interinstitucional e intersectorial y para la elaboración de los estudios y propuestas de medidas que permitirían la formulación del Plan Nacional de Cambio Climático, después

<sup>17</sup> Discurso en ocasión del Día de los Bosques, el 4 de diciembre de 2011, durante la 17<sup>ava</sup> Conferencia de las Partes (CP.17) de la CMNUCC en Durban

<sup>18</sup> A/CONF.216/L.1. El futuro que queremos, Marco para la Acción y el Seguimiento. 19 de junio de 2012. Págs. 40-41

<sup>19</sup> REDD-Monitor: <http://www.redd-monitor.org/redd-in-the-news/>

<sup>20</sup> Art. 47(c) de la Ley del Medio Ambiente, publicada el Diario Oficial No. 79 del 4 de mayo de 1998.

<sup>21</sup> En 2007 el GEF aprobó en calidad de donación el monto de US \$405,000 para la elaboración de la Segunda Comunicación Nacional de Cambio Climático, lo que incluía el desarrollo del Plan Nacional de Cambio Climático

de cinco años el MARN no ha cumplido con dicho mandato legal. Al respecto, el titular actual del MARN ha declarado públicamente<sup>22</sup> que el Plan Nacional de Cambio Climático sería articulado paulatinamente mediante procesos institucionales endógenos, que vayan abordando el cambio climático sin plazos y bajo el ritmo y enfoque metodológico de su conveniencia; eludiendo de esta manera el cumplimiento de los compromisos internacionales y de los mandatos legales que emanan del estado de derecho.

La nueva Política Nacional de Medio Ambiente<sup>23</sup> (PMA) recién elaborada por el MARN y aprobada por el Concejo de Ministros<sup>24</sup>, no incorpora el mandato legal ni los compromisos internacionales de contar con un Plan Nacional de Cambio Climático que integre las NAMAs de manera sinérgica y subordinada al PAN, y articule dichos instrumentos mediante la investigación, desarrollo y transferencia tecnológica, fortalecimiento de capacidades, educación, concienciación, participación social y financiamiento. La PMA no plantea de manera taxativa las evidencias de las manifestaciones del cambio climático en El Salvador, y atribuye la amenaza climática y sus impactos a la variabilidad del clima.

Es de hacer notar que la PMA incluye un esbozo de los componentes y acciones que contendría el PAN, el cual no ha sido enmarcado ni vinculado a los mandatos legales nacionales e internacionales, ni a los criterios y orientaciones científico-técnicas y metodológicas adoptadas oficialmente por el Estado Salvadoreño y emanadas del Programa de Trabajo de Nairobi sobre Vulnerabilidad, Impactos y Adaptación, del Programa de Trabajo en Adaptación, que junto al Marco de Adaptación y al Comité de Adaptación fueron adoptados en Cancún, y del Cuarto Informe de Evaluación (AR4) del Panel Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático (IPCC) acogido por los gobiernos bajo el proceso multilateral de la CMNUCC en 2007<sup>25</sup>. La PMA no define los objetivos estratégicos hacia los cuales se orienta el PAN, ni el marco conceptual y criterios científico-técnicos que sustentan a sus componentes, los cuales han sido identificados sin contar con las evaluaciones sobre las manifestaciones e impactos actuales y futuros del cambio climático en los diferentes sistemas humanos y naturales de El Salvador. La falta de sustentación del PAN no asegura la coherencia y consistencia requeridas entre dichos componentes y los objetivos estratégicos de una Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático, los cuales se tendrían que haber definido previamente y sustentarse en el mejor conocimiento científico disponible emanado del proceso multilateral. Dichos componentes son una miscelánea de aspectos desarticulados referidos a diferentes categorías y niveles de planificación, tales como instrumentos de ejecución de política, componentes, temas y sectores. El carácter preliminar del PAN no justifica la ausencia de sustentación científico-técnica ni la no adopción de las mejores prácticas de planificación, tal como han sido acordadas en el proceso multilateral de la CMNUCC; lo cual constituye una falencia grave para el país, ya que la observancia de las orientaciones conceptuales y metodológicas adoptadas oficialmente para la adaptación, son indispensables para asegurar la adaptación apropiada y la elegibilidad del país en la gestión de recursos financieros y técnicos para la adaptación ante cambio climático.

Debe resaltarse que en la PMA se plantea al Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) del MARN como un instrumento clave para la concepción e implementación del PAN; y se omite hacer referencia y visibilizar que el PREP ya había sido planteado prematuramente por el MARN como un instrumento central para la eventual implementación de la propuesta de Estrategia Nacional de REDD-plus. La focalización de esfuerzos y recursos institucionales que el MARN ha puesto en los esquemas de REDD-plus, reflejan la prioridad que se ha dado a instrumentos de política de jerarquía muy inferior versus la necesidad urgente de elaboración de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente (ENMA) y su plan de acción, la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático, el PAN y las NAMAs. El MARN se ha focalizado en la gestión de la Estrategia Nacional de REDD-plus, que no es más que un instrumento de nivel subsectorial para la reducción de emisiones de GEI y que debería abordarse en el marco de las NAMAs; en detrimento de los instrumentos de política que definen el marco estratégico nacional ante el cambio climático. Al respecto, los ejemplos más emblemáticos son la expansión de la producción de biocombustibles y los esquemas de REDD-plus, los cuales podrían generar mayores vulnerabilidades y desadaptación al implementarse fuera del marco del PAN y las NAMAs.

---

<sup>22</sup> Durante el Conversatorio “Diálogo sobre las perspectivas de Río+20” organizado por la Fundación Ebert y el CESTA el 12 de junio y durante el Foro “Cambio Climático y su efecto en el Medio Ambiente en el Salvador” organizado por la Asamblea General de la Universidad de El Salvador el 27 de junio

<sup>23</sup> <http://www.marn.gob.sv>

<sup>24</sup> El 30 de mayo de 2012

<sup>25</sup> En la decisión 5/CP.13, pág. 30, de la 13<sup>ava</sup> Conferencia de las Partes de la CMNUCC en Bali, Indonesia: FCCC/CP/2007/6/Add.1

La carencia de un entorno de política de medio ambiente apropiado para el abordaje del cambio climático en el país, aunada a la falta de un marco estratégico específico de cambio climático, han posibilitado que el MARN adopte posiciones políticas y ejecute acciones improvisadas, dispersas, aisladas, sin legitimidad social y desvinculadas de los mandatos legales y compromisos derivados de los tratados internacionales en materia de cambio climático. Tal como lo evidencia la incorporación inconsulta del país por parte del MARN al mecanismo de REDD-plus del FCPF, sin un previo análisis a profundidad sobre las eventuales implicaciones e impactos sociales, económicos, políticos y ambientales, tanto en el ámbito local como nacional y mundial.

En la PMA, el MARN plantea que se necesitan movilizar recursos financieros para la ejecución del PAN, sin hacer alusión a los recursos financieros de donación ya existentes en el Fondo de Adaptación, el GEF<sup>26</sup> y el Fondo Especial de Cambio Climático (FECC), ni a los recursos ofrecidos en el Acuerdo de Cancún bajo el FVC; y se plantea de manera visibilizada la premisa de “evitar los préstamos”. Lo anterior contrasta con la ratificación por parte de la Asamblea Legislativa, durante el primer semestre de 2012, del préstamo BID “Programa Integral de Sostenibilidad Fiscal y Adaptación al Cambio Climático para El Salvador” por US \$200 millones<sup>27</sup>; y con la no utilización por parte del MARN de los recursos financieros de donación asignados y disponibles para El Salvador en el GEF<sup>28</sup>, los cuales han sido congelados, inmovilizados o facilitados a agencias de implementación<sup>29</sup> de manera significativa a partir de 2009, a pesar de las necesidades financieras reales para el diseño y ejecución del PAN. Al mismo tiempo, el MARN ha desaprovechado la modalidad de “acceso directo” para la obtención de los recursos del Fondo de Adaptación, reduciendo la disponibilidad financiera del Estado con el pago de comisiones de al menos 10% del monto otorgado, tal es el caso del proyecto aprobado por US \$5.4 millones a una agencia de implementación<sup>30</sup>.

### **Incurción de REDD-plus en El Salvador: caos institucional y desaciertos de política**

El MARN ha incursionado en el tema de REDD-plus adoptando una política de doble carril, mediante un perfil bajo hacia el ámbito nacional, y al mismo tiempo un perfil alto hacia lo interno de dicha institución, esto último con una tendencia ascendente a partir de junio de 2011. Dentro de la agenda institucional, el tema de REDD-plus ha ido tomando un papel central, a tal punto que se han desviado y focalizado cada vez más los esfuerzos humanos y recursos técnicos y financieros institucionales para avanzar en la incorporación acelerada del país al mecanismo de REDD-plus vía el FCPF del BM. La lógica detrás de ese manejo dual se explica por el descontento y rechazo que el tema REDD-plus ha tenido desde su aparición en 2005 en el proceso multilateral y a todo lo largo de las negociaciones multilaterales, particularmente por los pueblos indígenas y comunidades que dependen de los bosques, pero también por parte de grupos de expertos, centros de investigación y de organizaciones y redes sociales, académicas y ambientalistas, gobiernos y entidades confesionales. El MARN presentó en abril de este año la propuesta de R-PP ante el FCPF de manera sorpresiva, inconsulta y con alta secretividad, a fin de evitar cualquier oposición u obstáculo al proceso, y fue gracias a la publicación de dicho R-PP en el portal del FCPF<sup>31</sup> que la gestión y la propuesta fueron conocidas públicamente.

Al mismo tiempo, con el afán de encubrir la verdadera naturaleza de REDD-plus y de matizar y diluir una eventual oposición a la propuesta R-PP una vez ésta fuese conocida, el MARN ha estado readecuando el marco programático, organigrama, puestos funcionales, prioridades, compromisos institucionales, metodologías de trabajo y reasignando recursos humanos y financieros dentro de dicha institución. Tal es el caso, entre otros, del PREP<sup>32</sup> y de la PMA referidos en la sección previa. El R-PP plantea: “...el abordaje se concibe como la mitigación basada en la adaptación, y se incorpora como eje central en la formulación de un Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), entendido como PREP-REDD-plus”. La “mitigación basada en la adaptación” (MbA) no es más que un ropaje concebido en el MARN, para matizar al mecanismo de REDD-plus

<sup>26</sup> El Fondo para el Medio Ambiente Mundial es el mecanismo financiero de la CMNUCC

<sup>27</sup> Préstamo BID, ES-L1071

<sup>28</sup> STAR-5: [http://www.thegef.org/gef/STAR/country\\_allocations](http://www.thegef.org/gef/STAR/country_allocations)

<sup>29</sup> Proyecto “Adaptación al cambio climático para reducir la degradación de tierras en micro-cuencas frágiles ubicadas en los municipios de Textistepeque y Candelaria de la Frontera”, solicitado por la sede de la FAO en El Salvador ante el GEF a través del Área Multi-focal por US \$1.7 millones

<sup>30</sup> Proyecto “Promoviendo el desarrollo de infraestructura resiliente al cambio climático en el Área Metropolitana de San Salvador”, AFB/PPRC. 3/6, diciembre de 2010, solicitado por la sede del PNUD en El Salvador ante el Fondo de Adaptación del Protocolo de Kioto

<sup>31</sup> [www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/203)

<sup>32</sup> Lanzado por el MARN en mayo 2012

y volverlo amigable ante la opinión pública, y al mismo tiempo, justificar la focalización restringida a un subsector generador de emisiones de GEI, descontextuado y desvinculado de uno de los compromisos de estado de incorporar las actividades elegibles bajo REDD-plus como parte del sector UTCUTS dentro de las NAMAs, las cuales deberán subordinarse sinérgicamente al PAN, como parte integrante de una Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático. Por consiguiente, el MARN no está implementando las mejores prácticas para la planificación del marco de política en materia de cambio climático, y más bien está generando desorden y caos institucional, lo cual redundaría en serias inconsistencias e incongruencias entre los instrumentos y medidas de política, en detrimento de la gobernanza forestal y ambiental, de la adaptación al cambio climático y de la sustentabilidad de la economía y sociedad salvadoreñas y su territorio.

En esa misma línea de acción, a partir de 2010 el MARN ha estado incidiendo en otras entidades gubernamentales para reenfoque y enrumbar sus planes, programas y recursos hacia REDD-plus; tal es el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOP), el Fondo de la Iniciativa para las Américas de El Salvador (FIAES) y la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Lo anterior, con el fin de dotar de manera expedita a la propuesta de REDD-plus de los marcos institucionales e instrumentos de ejecución a la medida, que justifiquen y maten las actividades de REDD-plus planteadas en el R-PP presentado al FCPF. La Estrategia Ambiental de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático del Sector Agropecuario, Forestal y Acuícola 2012<sup>33</sup>, retoma el planteamiento del R-PP y expresa "...El Salvador ha formulado su abordaje de adaptación al cambio climático internacionalmente, conocido como la mitigación basada en la adaptación, y se promueve a partir de la propuesta del Programa de Restauración de Ecosistemas Productivos (PREP), impulsado por el MARN." El MOP intervendrá integrando criterios técnicos y buscando soluciones de infraestructura verde para la mitigación y la adaptación<sup>34</sup>. En cuanto al FIAES, a inicios de 2012 convocó<sup>35</sup> a entidades no gubernamentales para que presenten proyectos orientados a la restauración de ecosistemas de humedales del país, en el marco del Plan de Mejoramiento de Humedales del MARN, que es uno de los componentes del PREP. Al respecto, el R-PP plantea: "...A fin de garantizar un manejo adecuado de los humedales de importancia internacional, el MARN se encuentra implementando el Plan Integral para el Mejoramiento de los Humedales con el que se beneficiará a 479,800 habitantes. El Plan incluye el manejo de las zonas de influencia y cuencas asociadas que permitirán actividades elegibles en la Estrategia Nacional REDD-plus". Respecto a la CCAD, ésta elaboró en 2010 la Estrategia Regional de Cambio Climático, la cual además de incorporar la promoción de biocombustibles, incorpora actividades de REDD-plus en sus seis áreas programáticas estratégicas.

En los despliegues institucionales e interinstitucionales realizados por el MARN con miras a la focalización del tema REDD-plus, éste se ha manejado con perfil bajo, siendo ejemplos notorios de esto, el diseño y proceso de gestión de la propuesta R-PP ante el FCPF y la no mención deliberada del tema REDD-plus en la PMA. Sin embargo, los esfuerzos humanos e institucionales y los recursos financieros y materiales invertidos en esa dinámica han sido considerables, y se han desviado de las prioridades nacionales derivadas de los compromisos internacionales en virtud de la CMNUCC y de los mandatos legales de la LMA. El Estado Salvadoreño, a través del MARN, tiene la obligación de desarrollar el marco estratégico y operativo nacional para enfrentar el cambio climático de manera apropiada, lo que significa elaborar una Estrategia Nacional que sustente al Plan Nacional de Cambio Climático, el cual deberá a su vez incorporar el PAN y las NAMAs de manera coherente y consistente con los objetivos superiores de la Estrategia Nacional de Cambio Climático. Dichos objetivos buscarían por una parte, que la adaptación sea posible para la población salvadoreña, los sectores socioeconómicos y diversos ecosistemas del territorio nacional; y por otra, que la incidencia política internacional sea efectiva para la mitigación real del cambio climático de tal forma que la adaptación aún pueda ser viable.

En lo que respecta específicamente a la propuesta de REDD-plus, en abril y junio de 2012, el MARN presentó dos versiones consecutivas del R-PP ante el FCPF, considerándose la última, el borrador que contiene la versión oficial<sup>36</sup>. El análisis crítico<sup>37</sup> que sustentó el rechazo a ambas versiones del R-PP por parte de varias organizaciones

---

<sup>33</sup> Lanzada por el MAG el 14 de junio de 2012

<sup>34</sup> Ver 31

<sup>35</sup> Lanzado por el MARN en abril de 2012

<sup>36</sup> Los documentos relativos al R-PP, su análisis crítico y las demandas de las organizaciones sociales al MARN y FCPF, así como las observaciones hechas por el FCPF, referidas en esta sección, se encuentran publicados en el portal del FCPF: [www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/169](http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/169)

<sup>37</sup> Idem

sociales salvadoreñas e internacionales, demuestra las graves deficiencias conceptuales, técnico-metodológicas y de legitimación social del referido R-PP. Sobre esa base, las organizaciones sociales exigieron al MARN el retiro del R-PP del FCPF y a éste, su rechazo previo a la 12<sup>ava</sup> Reunión del Comité de Participantes<sup>38</sup> (PC-12), en la cual el MARN pretendía presentar la versión de junio del R-PP buscando su eventual aprobación<sup>39</sup>. Aunque el fondo de las críticas y reparos de las organizaciones sociales fueron desestimados y sus demandas ignoradas por el FCPF y el MARN, el titular de este último se vio obligado a retroceder en sus intenciones iniciales y replanteó oficialmente<sup>40</sup> que el estatus del R-PP era de “borrador de fase inicial” y bajo esa calidad fue expuesto y discutido en la franja de “presentaciones informales” del PC-12.

Las evaluaciones de los R-PP realizadas por el FCPF a través del Panel de Asesoramiento Técnico (TAP) y del PC, se efectúan considerando los cinco componentes que constituyen la estructura del formato oficial del R-PP: (1) organización y consulta, (2) desarrollo de la Estrategia Nacional de REDD-plus, (3) desarrollo de los niveles de emisiones de referencia, (4) sistema de MRV de REDD-plus, y (5) calendario y presupuesto. En el caso del R-PP presentado por el MARN, el PC-12 aprobó parcialmente la versión de junio del R-PP sobre la base de la evaluación del TAP, calificando solamente al componente (5) con el estatus de “estándar logrado” y al resto, con “estándares parcialmente logrados”. De acuerdo a los criterios del FCPF, el R-PP del MARN tendría que lograr los estándares requeridos para cada uno de los componentes, sobre la base de las recomendaciones del CP-12 y del TAP. Para tal efecto el MARN ya tiene una hoja de ruta para la próxima evaluación del TAP y el logro de una eventual aprobación por parte del PC-13 en octubre de este año<sup>41</sup>.

### **Promoción de REDD-plus en El Salvador: instrumento de política impuesto e inefectivo**

El análisis crítico realizado al R-PP está desarrollado a profundidad en el documento técnico publicado en varios portales<sup>42</sup> y divulgado ampliamente. Los graves errores conceptuales y falencias científico-técnicas y metodológicas señaladas en dicho análisis, no fueron retomados por el MARN y mucho menos superados en la segunda versión del R-PP de junio. Las evaluaciones del TAP y del CP-12 han ignorado dicho análisis, ya que sus criterios de evaluación son sumamente laxos y permisivos, en línea con los criterios y prácticas del FCPF y del BM en el tema de REDD-plus. Lo anterior, con el fin de poner en marcha a nivel internacional un mecanismo de REDD-plus de corte mercantilista, sin consideración alguna por la búsqueda de la integridad ambiental planteada por la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, ni por los impactos negativos de tipo sociocultural, ambiental, económico y político en los territorios de los países en desarrollo, especialmente en las comunidades indígenas, campesinas y dependientes de los recursos forestales.

A pesar que el análisis crítico de las organizaciones sociales sustenta de manera irrefutable el rechazo y la demanda de retiro del R-PP del FCPF, el ciclo del proyecto sigue avanzando hacia su eventual aprobación; a pesar de sus serias falencias, algunas de las cuales han incumplido los criterios básicos del mismo BM, como es la consulta y consentimiento libre, previo e informado de los actores directa e indirectamente afectados por REDD-plus, especialmente pueblos indígenas y comunidades rurales y dependientes de los bosques; ya que el R-PP fue concebido y elaborado inconsultamente, prejuzgando el criterio de los diferentes actores nacionales sobre la pertinencia y conveniencia de desarrollar una Estrategia Nacional de REDD-plus en El Salvador. Lo anterior es un precedente grave que no debería ser permitido por el FCPF, sin embargo, en un contexto internacional cada vez más adverso a los mercados del carbono forestal, lo que interesa al BM es continuar aglutinando al grupo de gobiernos integrantes del FCPF, para ejercer presión internacional a fin de mantener activo el mecanismo de REDD-plus hasta 2015 y lograr su eventual entrada en vigencia a partir de 2020.

Más allá del proceso formal del FCPC, bajo el cual el R-PP estaría siguiendo la ruta trazada dentro de las pautas flexibles y permisivas del BM, aún en detrimento de las obligaciones derivadas de la CMNUCC, el Acuerdo de

<sup>38</sup> Tuvo lugar del 26 al 30 de junio de 2012 en Santa Marta, Colombia

<sup>39</sup> FMT Note 2012-3. Dirección Estratégica del FCPF: Estatus de los Países Participantes REDD y Posible Inclusión de Países REDD+ Adicionales en el FCPF. 14 de marzo de 2012

<sup>40</sup> Ver 36

<sup>41</sup> Tendría lugar en Brazzaville, República del Congo

<sup>42</sup> FCPF: <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/Node/169>, REDD-Monitor: <http://www.redd-monitor.org/category/countries/el-salvador/>, Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales: <http://www.wrm.org.uy/inicio.html>, UNES: <http://unes.org.sv/es/documentos/2012/05/pueblos-indigenas-de-el-salvador-rechazan-proyecto-redd>

Cancún y la Plataforma de Durban; la propuesta de REDD-plus del MARN representa una grave amenaza para la gobernabilidad ambiental del país, ya que muchas de sus falencias serían insuperables, lo cual generaría caos institucional en todos los ámbitos del sector público y privado, y desaciertos de política, debido al abordaje y tratamiento equivocado del problema del cambio climático por parte de los actuales titulares del MARN. El R-PP presenta cuatro problemas sustantivos que no son superables bajo las directrices y criterios laxos del FCPF, lo cual mantiene vigente la necesidad de rechazar dicha propuesta y de retirarla del mecanismo FCPF: (1) el enfoque de la MbA, (2) las debilidades y vacíos del marco estratégico nacional de cambio climático, (3) la vinculación directa con mecanismos de compensación de las emisiones de GEI de los países desarrollados, y (4) el establecimiento de un sistema de información para el seguimiento y notificación sobre el abordaje y observancia de las siete salvaguardas de REDD-plus.

***El enfoque de la MbA*** del R-PP se desvincula del cambio climático al hacer un abordaje erróneo de éste, ya que se focaliza exclusivamente en la variabilidad climática y desconoce el marco conceptual consensuado por la comunidad científica internacional, el cual se sustenta en el mejor conocimiento en materia de la ciencia del cambio climático y de la adaptación, generado en el marco del proceso multilateral, como es el caso del IPCC, los Programas de Trabajo sobre Vulnerabilidad, Impactos y Adaptación, y el Marco de Políticas para la Adaptación<sup>43</sup>. En el enfoque MbA se omite la necesidad de desarrollar los escenarios de cambio climático que caracterizan de manera espacial y temporal el cambio climático actual y futuro, y que constituyen la sustentación de las evaluaciones de vulnerabilidad e impactos, y de las estrategias, planes y medidas de adaptación ante el cambio climático y su variabilidad asociada. Las falencias señaladas permiten plantear que el enfoque de la MbA es incongruente e inconsistente, ya que además de no contribuir a los objetivos de adaptación ante el cambio climático, dejaría por fuera las actividades de adaptación que no contribuyan a la mitigación, mientras los objetivos de mitigación, en función de los cuales fueron fundamentalmente concebidas las actividades de REDD-plus, se verían menguados pues las actividades con alto potencial de mitigación que no contribuyan a la adaptación no serían priorizadas y podrían ser descartadas.

La propuesta de Estrategia Nacional de REDD-plus, tal cual ha sido concebida bajo el enfoque de la MbA, no se sustenta en escenarios de cambio climático ni en evaluaciones de impactos del cambio climático, a pesar de que los ecosistemas forestales y actividades de UTCUTS elegibles bajo REDD-plus serán impactados negativamente por el cambio climático, debido al aumento de plagas, enfermedades, incendios, marchitez y degradación debido a un ciclo del carbono más acelerado y las manifestaciones del cambio climático y la variabilidad asociada, y podrían dejar de actuar como sumideros y convertirse en emisores netos de carbono. Por ende, la estrategia de REDD-plus no se sustenta en una proyección futura integral del estado de los ecosistemas forestales, con lo cual se estará sobreestimando el potencial de carbono forestal y subestimando los riesgos de incumplimiento de los contratos de compra-venta de carbono forestal, y por ende, invisibilizando u ocultando las consecuencias negativas y perversas sobre los actores directa o indirectamente involucrados o afectados por dichas actividades.

***Las debilidades y vacíos del marco estratégico nacional de cambio climático***, señalados en la sección anterior, particularmente en lo que respecta a la PMA, vuelven todavía más difícil la contribución a la adaptación ante el cambio climático de una eventual Estrategia Nacional de REDD-plus bajo el enfoque MbA, ya que el PAN propuesto en la PMA carece de marco conceptual y de objetivos estratégicos que sustenten los componentes priorizados, los cuales además de ser meros aspectos o tópicos generales no surgieron de escenarios de cambio climático, socio-económicos y ambientales, ni de evaluaciones de impactos actuales y futuros del cambio climático en El Salvador. La repentina y coincidente aprobación oficial de la PMA la noche del 30 de mayo, con la presentación apresurada el 31 de mayo de la versión de junio del R-PP por parte del MARN, podría explicar pero no justificar la improvisación que caracteriza a la PMA, y específicamente a la propuesta preliminar de PAN. Lo anterior, con miras a superar algunos de los señalamientos de las organizaciones sociales y del TAP, en menoscabo de la calidad de la PMA y de las implicaciones posteriores en la efectividad del marco normativo y la gobernanza ambiental del país. La inexistencia de la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático que incluya al PAN y a las NAMAs, las medidas de adaptación que REDD-plus propiciaría bajo el enfoque de la MbA, quedarían subordinadas a la mitigación; con la posibilidad de que se implementen medidas que aumenten la vulnerabilidad de los territorios, como son los biocombustibles, las plantaciones forestales, los cultivos exóticos y transgénicos, los

---

<sup>43</sup> PNUD, 2005. Marco de Políticas de Adaptación al Cambio Climático: Desarrollo de Estrategias, Políticas y Medidas. Lin, B., Spanger-Sieghred, E. (ed). Cambridge University Press. New York. 258p.

grandes embalses hidroeléctricos, las mega estructuras, la caña de azúcar y la minería metálica referidas respectivamente como “infraestructura verde”, “zafra verde” y “minería verde”, muy a tono con el eslogan de “economía verde”, cuyo empuje y credibilidad han sufrido un revés irreversible desde la Conferencia Río+20.

***La vinculación directa con mecanismos de compensación de las emisiones de GEI de los países desarrollados*** es la razón de ser del mecanismo REDD-plus, lo cual es invisibilizado en el R-PP, discursos y eventos públicos del MARN. El presupuesto ya aprobado a la propuesta R-PP por el FCPF se limita al desarrollo de los componentes referidos, enfocados en crear las condiciones nacionales para la posterior implementación de una eventual Estrategia Nacional de REDD-plus; y no incluye otros rubros relativos al establecimiento e implementación de una buena gobernanza ambiental en aplicación a los mandatos legales y compromisos internacionales para el logro de la sustentabilidad ambiental de la sociedad. Tampoco se explican en el R-PP las modalidades de financiamiento para REDD-plus para la fase posterior de implementación, ocultando deliberadamente el papel central que jugarían los mercados de carbono y en menor medida el Fondo del Carbono Forestal<sup>44</sup> (FCF) del FCPF, bajo el cual los actores beneficiarios (todavía no ha sido identificado si serían entidades de gobierno, alcaldías, ONG, comunidades rurales e indígenas o instituciones financieras) estarían recibiendo compensaciones monetarias por la venta de las reducciones de emisiones de GEI derivadas de las actividades de REDD-plus, ya sea mediante transacciones directas en los mercados de carbono o vía fondos de intermediación como el FCPF, siempre y cuando demuestren que han cumplido con los compromisos contractuales. Debe recordarse que dichos contratos se suscribirán bajo la tutela de los tratados de libre comercio (TLC) y acuerdos de asociación (AdA) suscritos por el país, en los cuales existen estipulaciones que remiten a arbitrajes internacionales para hacer valer las sanciones por incumplimiento, lo que incluye medidas administrativas y penales (ej: multas, descuentos y la pérdida de tierras y territorios) contra los propietarios públicos o privados de los sumideros de carbono, ya sean entidades públicas, ONG, comunidades indígenas o rurales, cooperativas, agricultores, cañeros o cafetaleros.

***El establecimiento de un sistema nacional de información de salvaguardas (SIS)*** deberá ser un subsistema del sistema de MRV nacional, para dar seguimiento y notificar sobre el abordaje y observancia de las siete salvaguardas de REDD-plus, lo que deberá incluir información sobre las barreras para su cumplimiento y sobre las medidas a tomar para superarlas. Dichas notificaciones deberán ser transparentes, consistentes, exhaustivas, efectivas y accesibles para los actores involucrados o afectados, de acuerdo a las orientaciones emanadas del SBSTA<sup>45</sup> y con la periodicidad acordada en el proceso multilateral. Sobre esa base, el SIS deberá notificar sobre: (a) las medidas a tomar por el gobierno salvadoreño para asegurar la consistencia entre una eventual Estrategia Nacional de REDD-plus y los acuerdos internacionales, lo cual no se está respetando desde su concepción, ya que el R-PP y la PMA desconocen dichos acuerdos; (b) la implementación de una buena gobernanza forestal y ambiental a nivel nacional, en el marco de una función pública transparente y de políticas efectivas dentro del respeto al estado de derecho y soberanía nacional, así como del combate a la corrupción y la violencia, lo cual no se está persiguiendo con el debilitamiento del marco legal, el desorden de políticas y el caos institucional desencadenado por el MARN; (c) las fugas y la temporalidad de las actividades de REDD-plus son atributos inherentes a dichas actividades, y por ende, no existen medidas para superarlas y sus efectos contribuirían a un planeta con niveles de carbono más altos, aumentando el ritmo y magnitud del cambio climático y sus impactos y no resolverían los problemas de la deforestación y la degradación forestal; y (d) el respeto a los derechos derivados del derecho indígena internacional obliga a la observancia del principio del consentimiento libre, previo e informado<sup>46</sup>, lo cual no es exigido por el FCPF y está siendo irrespetado por el MARN, ya que la pertinencia de una eventual Estrategia de REDD-plus para El Salvador no fue consultada previamente a la incorporación y gestión de recursos ante el FCPF sobre la base del análisis de toda la información relacionada con la gama de amenazas asociadas a REDD-plus, como es el despojo a las comunidades indígenas y rurales de sus medios de sobrevivencia, ya que están íntimamente vinculados a los ecosistemas terrestres, de agua dulce y marinos. Es de hacer notar, que el Estado Salvadoreño no ha ratificado el Convenio 169 de la OIT<sup>47</sup> sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes<sup>48</sup>, que es el instrumento internacional de derechos humanos más relevante para los derechos de los indígenas.

<sup>44</sup> El FCPF solo tiene contemplado que un número muy limitado de países se benefician del FCF, siendo el criterio principal de selección la adopción e implementación efectiva de las mejores prácticas para la viabilidad del mecanismo de REDD-plus, incluida la buena gobernanza forestal y ambiental

<sup>45</sup> FCCC/SBSTA/2011/5, 1 de marzo de 2012; FCCC/SBSTA/2012/2, 6 de julio de 2012

<sup>46</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007

<sup>47</sup> Organización Internacional del Trabajo

<sup>48</sup> Adoptado durante la 76<sup>ava</sup> Reunión de la Conferencia General de la OIT en 1989

## Mensajes clave

- El gobierno y sociedad salvadoreña deben analizar a profundidad y tomar conciencia, sobre la base de toda la información disponible y a la luz de los mandatos legales y compromisos internacionales, que la adopción de una eventual Estrategia Nacional de REDD-plus en el país no es conveniente ni pertinente, especialmente bajo la propuesta R-PP presentada por el MARN al FCPF del BM; y considerando las graves amenazas locales y mundiales atribuidas a los esquemas de REDD-plus y el entorno adverso actual y en perspectiva de los mercados de carbono forestal.
- La necesidad de recursos financieros para el abordaje de la adaptación al cambio climático y la gestión ambiental, no constituye una justificación sustentada ni aceptable para empujar la participación del país en mecanismos de REDD-plus, como ha sido el caso con la integración al FCPF del BM; ya que el país ha tenido y continúa teniendo recursos de donación asignados, disponibles o por movilizar para su gestión o acceso directo, en diversos mecanismos establecidos en el proceso multilateral de la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, los cuales no han sido gestionados ni ejecutados adecuada y oportunamente por el MARN.
- La propuesta R-PP presentada ante el FCPF por el MARN carece de sustentación científico-técnica y metodológica, así como del fundamento ético-político y legitimidad social para garantizar que una eventual Estrategia Nacional de REDD-plus en el país no genere mayores vulnerabilidades, impactos y desadaptación ante el cambio climático, ni para asegurar que las actividades de REDD-plus respeten las siete salvaguardas adoptadas en Cancún y que no generen los impactos previsibles que debilitarían los esfuerzos mundiales para la mitigación efectiva del cambio climático, la cual debe ser real, adicional, permanente y mensurable.
- La laxitud y permisividad de los criterios aplicados por el FCPF indicarían que la propuesta R-PP podría eventualmente ser aprobada, a sabiendas de los serios problemas conceptuales, falencias e implicaciones señalados en el análisis crítico referido y en las secciones previas. A pesar de lo infundamentado e inconsistente del contenido del R-PP, el estatus actual de éste refleja que a criterio del FCPF muchos de los problemas ya han sido superados, sin importar que solamente se hayan incorporado de manera forzada y superficial referencias y declaraciones de buenas intenciones sobre lo que se podría mejorar; o que se haya violentado el marco normativo ambiental esbozando una PMA que constituye un debilitamiento de la LMA vigente, ya que restringe y flexibiliza la naturaleza y alcance de la gestión ambiental.
- El Estado Salvadoreño es signatario de tratados sobre derechos humanos, convenciones multilaterales ambientales y tratados sobre derecho indígena internacional, y al mismo tiempo, es signatario de TLC y AdA, cuya aplicación ha generado serias inconsistencias entre los diferentes instrumentos de política vigentes en el país. De prevalecer los instrumentos de política que podrían generar mayores vulnerabilidades y desadaptación de la sociedad y territorio, los impactos del cambio climático podrían conducir al colapso de la economía y ecosistemas del país. La promoción de megaproyectos de “inversiones verdes” como “zafra verde”, “biocombustibles”, “REDD-plus”, “algodón transgénico” e “infraestructura verde” de tipo logístico, agroindustrial o turístico, estarían generando mayores vulnerabilidades e impactos en las comunidades indígenas y rurales, que ya están siendo afectadas o amenazadas con desalojos de las tierras y territorios en donde han habitado y trabajado, así como despojo de sus bienes y medios de sobrevivencia, lo cual está agravando su precaria condición económica y aumentando su marginación social.
- Los diferentes actores sociales relacionados o afectados directa o indirectamente con la implementación de las actividades de REDD-plus en el país, tales como: pueblos indígenas y comunidades dependientes de los bosques, centros de investigación, gremios, organizaciones y redes sociales, académicas y ambientalistas, entidades confesionales y empresarios; tenemos la obligación profesional y el compromiso ético de vigilar, analizar e incidir de manera oportuna sobre la función pública; y de exigir el libre acceso a la información pública y la rendición de cuentas sobre la gestión, resultados e impactos de las políticas ambientales y de cambio climático promovidas por el MARN ante el Consejo de Ministros, y sobre la pertinencia de los instrumentos adoptados para su aplicación, tal es el caso de las “inversiones verdes” que profundizarían la insostenibilidad socioambiental y económica de la sociedad salvadoreña.