

2013

Tomándole el pulso a REDD+ en Centroamérica

Procesos, actores e implicaciones
para la gobernanza territorial

Autores:

Nelson Cuéllar

Andrew Davis

Con colaboración de Susan Kandel

PRISMA

Tomándole el pulso a REDD+ en Centroamérica

Procesos, actores e implicaciones
para la gobernanza territorial

Nelson Cuéllar, Andrew Davis, con colaboración de Susan Kandel

Este documento forma parte de los resultados del proyecto *Strengthening Alternative REDD+ Strategies in Central America*, ejecutado por la Fundación PRISMA, con el auspicio de Climate Works. Con este proyecto se busca contribuir a una mejor comprensión de los procesos y actores vinculados con REDD+ en la región, enfatizando la perspectiva de las comunidades rurales y los pueblos indígenas, y cómo dichos procesos inciden en las condiciones de gobernanza territorial en Centroamérica.

Equipo de trabajo

Nelson Cuéllar y Andrew Davis

Con la colaboración de Susan Kandel

333.72

F981 Cuéllar, Nelson

sv

Tomándole el pulso a redd+ en Centroamérica. Procesos, actores e implicaciones para la gobernanza territorial / Nelson Cuéllar, Andrew Davis; colaboración de Susan Kandel. – 1ª ed. – San Salvador, El Salv.: Fundación PRISMA, 2013.

89 p. : il. ; 28 cm.

ISBN 978-99961-903-2-2

1. Medio ambiente-Protección. 2. Bosques-Conservación. 3. Recursos naturales-Protección. I. Davis, Andrew, coaut. II. Título.

Contenido

Siglas	1
Introducción	6
Evolución de REDD+ en la CMNUCC y programas de preparación en Centroamérica	7
Evolución de REDD+ en las negociaciones de la CMNUCC	7
Órganos y líneas de negociación	7
El proceso y las decisiones sobre REDD+ en la CMNUCC	7
Programas de preparación para REDD+ en Centroamérica	11
El Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)	11
El Programa ONU-REDD	16
El Programa REDD-CARD/GIZ	17
La preparación para REDD+ en los R-PP's: Contenidos, enfoques y alcances	18
Costa Rica	18
El Salvador	27
Guatemala	35
Honduras	42
Nicaragua	50
Panamá	57
El proceso de preparación para REDD+: Implicaciones para la gobernanza territorial	64
Las causas de la deforestación y degradación: ¿Analizando nuevas ó viejas dinámicas?	64
Propuestas para confrontar los motores de la deforestación y para fortalecer la gobernanza	67

Propuesta sobre tenencia y derechos	68
¿Transformando la producción rural?	70
Ausencia de adaptación en REDD+: brechas conceptuales y territoriales	71
Incentivos y servicios ecosistémicos	72
Fortalecimiento de instituciones y acciones gubernamentales	74
El proceso político: Participación y representación en la preparación para REDD+	75
Pueblos indígenas y comunidades rurales: Representación, participación y consulta	75
Otros actores clave en el proceso de preparación	81
¿Abordajes y procesos estratégicos?: Implicaciones para la gobernanza territorial	83
Referencias	87
Anexo	89

Siglas

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
ADESCO	Asociaciones de Desarrollo Comunal
AFH	Agenda Forestal Hondureña
AGER	Asociación de Generadores de Energías Renovables
AMADHO	Asociación de Madereros de Honduras
AMHON	Asociación de Municipios de Honduras
AMUNIC	Asociación de Municipios de Nicaragua
ANACC	Alianza Nicaragüense ante el Cambio Climático
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
ASOREMA	Asociación de Organizaciones Ambientalistas
BCN	Banco Central de Nicaragua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BTR	Bloques Territoriales Regionales
CATHALAC	Centro del Agua del Trópico Húmedo para América Latina y el Caribe
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CIAgro	Colegio de Ingenieros Agrónomos
CICC	Comité Interinstitucional de Cambio Climático
CIDES	Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés)
CODEDES	Consejos de Desarrollo Departamental
COHEP	Consejo Hondureño de la Empresa Privada
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
COMUFOR	Consejos Municipales Forestal
CONAGAN	Comisión Nacional Ganadera de Nicaragua
CONAP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas
CONPAH	Confederación Nacional de Pueblos Autóctonos de Honduras
COONAPIP	Coordinadora Nacional de Pueblos Indígenas de Panamá
COP	Conferencia de las Partes
COPECO	Comisión Permanente de Contingencias
COREFOR	Consejo de Desarrollo Forestal
CO ₂	Dióxido de carbono

CPLI	Consentimiento previo, libre e informado
CTICC	Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático
DGCCAE	Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENRD	Estrategia Nacional para Reducir la Deforestación
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud
ERCC	Estrategia Regional de Cambio Climático
ERPA	Acuerdo de Pago por Reducción de Emisiones
ER-PIN	Nota de Idea de Plan de Reducción de Emisiones
ESAE	Evaluación Social y Ambiental Estratégica (SESA, en inglés)
ESNACIFOR	Escuela Nacional de Ciencias Forestales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCA	Facultad de Ciencias Agrarias
FCPF	Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques
FEHCAFOR	Federación Hondureña de Cooperativas Agroforestales
FENAGH	Federación de Agricultores y Ganaderos de Honduras
FEPROAH	Federación de Productores Agroforestales de Honduras
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FONACON	Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza
FONADEF	Fondo Nacional de Desarrollo Forestal
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FOPRIDEH	Federación de Organizaciones Privadas y Desarrollo de Honduras
GBByCC	Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático
GCI	Grupo de Coordinación Interinstitucional
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
GOFOS	Comités de Gobernanza Forestal
GRAAN	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte
GRAAS	Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur
GTE-CLP	Grupo de Trabajo Especial sobre Cooperación a Largo Plazo
GTE-PK	Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las Partes del Anexo I Bajo el Protocolo de Kyoto
GTRE	Grupo de Trabajo ENDE-REDD+
ICC	Instituto de Cambio Climático
ICF	Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario

IGN	Instituto Geográfico Nacional
IHCAFE	Instituto Hondureño del Café
IIDKY	Instituto Kuna Yala para la Investigación y el Desarrollo
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional Agrario
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAFOR	Instituto Nacional Forestal
INAM	Instituto Nacional de la Mujer
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INF	Inventario Nacional Forestal
INIDE	Instituto Nacional de Información de Desarrollo
IP	Instituto de la Propiedad
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MARN	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MASTA	Moskitia Asla Takanka
MEFORPRO	Mesa Forestal Productiva de Chalatenango
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MH	Ministerio de Hacienda
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MICCG	Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MINAET	Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones
MIREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MNCC	Mesa Nacional de Cambio Climático
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOPAWI	Mosquitia Pawisa Apiska
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
OFC	Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONF	Oficina Nacional Forestal
ONG	Organización No Gubernamental

ONU-REDD	Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en Países en Desarrollo
ORCTA	Oficina de Resolución de Conflictos y Toma de Acuerdos
OSACT	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés)
OTNAM	Oficina Técnica Nacional de Monitoreo
PCP	Plan de Consulta y Participación
PERFOR	Programa Estratégico Regional para el Manejo de los Ecosistemas Forestales
PFN	Programa Forestal Nacional
PGA	Procuraduría General del Ambiente
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PINPEP	Programa de Incentivos a Pequeños Poseedores de Tierras de Vocación Forestal y Agroforestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PREP	Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes
PROCAFE	Fundación para Estudios del Café
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal
PRORURAL	Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RAAN	Regional Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Regional Autónoma del Atlántico Sur
RED	Reducción de Emisiones por Deforestación
RED-HACFOGG	Red de Áreas Comunitarias Forestales de Gualaco y Guata, Olancho
RENAPES	Red de Reservas Naturales Privadas de El Salvador
RENAPH	Red de Áreas Protegidas Privadas de Honduras
RIBCA	Red Indígena Bribri y Cabecar del Atlántico
R-Package	Paquete de Preparación
R-PIN	Nota de Idea de Plan de Preparación
R-PP	Propuesta de Plan de Preparación
SAG	Servicio Agrícola y Ganadero
SEDINAFROH	Secretaría de Estado en los Despachos de los Pueblos Indígenas y Afrohondureños
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEIP	Secretaría del Interior y Población
SEPLAN	Secretaría de Planificación y Cooperación Externa
SE-SINAPRED	Secretaría Ejecutiva - Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres

Fundación PRISMA

SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINAMA	Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente
SINFOR	Sistema Nacional Forestal
SIRCOF	Sistema de Información, Registro y Control Forestal
TBN	Tierras Bajas del Norte
TNC	The Nature Conservancy
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UE	Unión Europea
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UM	Unidades de Muestreo
UNAG	Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNES	Unidad Ecológica Salvadoreña
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
USFS	Servicio Forestal de los Estados Unidos

Introducción

Desde su inserción en 2005, como parte de las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, lo que ahora se conoce como REDD+, ha tenido desarrollos sustanciales, a pesar que sigue siendo un mecanismo global de mitigación ‘en construcción’ caracterizado no sólo por grandes expectativas, sino también por fuertes polémicas y disputas. De hecho, la evolución de éste mecanismo en las negociaciones de cambio climático reflejan esa tendencia, pues los énfasis iniciales que se visualizaban en los procesos de preparación, fueron ampliándose desde la deforestación y degradación forestal, para incluir la conservación forestal, el manejo forestal sostenible y la ampliación de las reservas de carbono forestal. Por otra parte, a diferencia de sus inicios, cuando este mecanismo se refería casi exclusivamente a los aspectos económicos, técnicos y metodológicos, en relativamente poco tiempo, fueron influenciados por las enormes preocupaciones por la dimensión social y política, reflejadas en los procesos de consulta, en los sistemas de salvaguardas y en el consentimiento previo, libre e informado, entre otros. Actualmente, además de esas preocupaciones, REDD+ estaría ampliándose a una mayor diversidad de opciones que incluso plantean vinculaciones con objetivos y estrategias de adaptación al cambio climático, en tanto que se comienzan a proponer opciones de no mercado, que no se basarían en financiamiento a través de mercados de carbono.

Si bien REDD+ aún está lejos de ser un mecanismo plenamente definido, no sólo sigue desarrollándose en las negociaciones de cambio climático, sino que también ya está siendo implementado en diversos países del mundo, en su etapa inicial de preparación para implemen-

tarlo como un eventual mecanismo de mitigación, con las complejidades técnicas, financieras, ambientales, sociales y políticas que eso significa. Centroamérica es una región en la que ese proceso ya inició. Desde 2008, cuando el Banco Mundial lanzó la iniciativa de preparación para REDD+ a través del Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques, financiado por unos quince países desarrollados, todos los países, sin excepción, mostraron su interés por participar y prepararse para un eventual mecanismo de REDD+. En 2012, prácticamente todos los países de la región habían concluido sus propuestas de preparación para acceder al financiamiento para ejecutar sus respectivos planes de preparación para REDD+.

Este informe, presenta y analiza los contenidos, orientaciones y alcances de los procesos de preparación para REDD+ por parte de los países de Centroamérica. El primer capítulo contiene una discusión resumida de la evolución de REDD+ en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, así como la lógica con que surgen y orientan los principales programas de preparación para REDD+ con incidencia en Centroamérica. El segundo capítulo describe una síntesis del contenido de cada uno de los R-PP (Readiness Preparation Proposal) elaborados por los países, enfatizando los componentes clave para facilitar la comprensión de sus orientaciones, apuestas, procesos y mecanismos para una eventual implementación de REDD+. Finalmente, el tercer capítulo analiza, compara y contrasta las orientaciones, los contenidos, los procesos y las perspectivas que ya está tomando la preparación para REDD+ en Centroamérica, enfatizando la perspectiva de comunidades rurales y pueblos indígenas, por sus implicaciones para la gobernanza territorial.

Evolución de REDD+ en la CMNUCC y programas de preparación en Centroamérica

Evolución de REDD+ en las negociaciones de la CMNUCC

Órganos y líneas de negociación

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación es uno de los temas de negociación con mayores avances en la CMNUCC durante los últimos años. Las negociaciones sobre REDD+ se realizan en carriles paralelos: el Grupo de Trabajo Especial sobre Cooperación a Largo Plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) y el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT), que apoya las negociaciones con estudios y análisis técnico. El GTE-CLP surgió a partir del Plan de Acción de Bali y se encarga de temas relacionados con un nuevo régimen internacional sobre cambio climático.

El Grupo de Trabajo Especial sobre los Nuevos Compromisos de las partes del Anexo I Bajo el Protocolo de Kyoto (GTE-PK) trabaja en la consideración de nuevas metas de reducción de emisiones de los países desarrollados para un segundo período de compromiso en el marco del Protocolo de Kyoto, que estaba previsto comenzar en enero de 2013. Los temas en este foro, entre otros, incluyen el uso del suelo, el cambio de uso del suelo y la forestería. En 2011, en el marco de trabajo del GTE-PK se agregó además de temas relativos a la forestación, reforestación y deforestación (que prevalecieron en el primer período de compromisos), el restablecimiento de vegetación, la gestión de los bosques, de tierras agrícolas y pastizales para un eventual segundo período de compromisos de reducción de emisiones. Estas discusiones pre-

sentan un importante traslape, e incluso han influenciado las discusiones sobre REDD+, por ejemplo en relación con los niveles de referencia de las emisiones forestales y las líneas de referencia forestal para REDD+ (FIELD, 2012). Como parte de las decisiones de la COP-17 en Durban, en 2011, se extendió por un año más el GTE-CLP y se creó el Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una Acción Reforzada. Este grupo se encargaría de apoyar las negociaciones para un nuevo acuerdo, pero no deja en claro cuál sería el órgano de la Convención que daría seguimiento a los temas sobre REDD+ (FIELD, 2012).

El proceso y las decisiones sobre REDD+ en la CMNUCC

2005: COP-11, Montreal (Canadá)

Después de su primera aparición del concepto de un mecanismo internacional de incentivos financieros para reducir emisiones por deforestación (COP-7 en Marrakech, en 2001), éste concepto surgió nuevamente y contó con apoyos suficientes durante la COP-11 en Montreal, tras una solicitud (submission) conjunta entre Costa Rica y Papua Nueva Guinea en 2005. Ante las preocupaciones sobre las complejidades del tema, se acordó que las partes enviarían sus puntos de vista relativos a la reducción de emisiones por deforestación en los países en desarrollo (RED), sobre todo enfocados en aspectos científicos, técnicos y metodológicos. Asimismo, entre las decisiones de la COP-11 se recomendó que el OSACT organizara un taller sobre el tema. Durante casi dos años, las discusiones y comunicaciones de las partes se enfocaron en las diferentes modalidades de reduc-

ción de emisiones por deforestación y en distintos enfoques de políticas.

2007: COP-13, Bali (Indonesia)

En la COP-13 en Bali (2007) se estableció el Plan de Acción de Bali, como una ruta de negociaciones para un nuevo régimen climático internacional, donde además se comienza a ampliar el concepto de RED, para incluir enfoques políticos e incentivos positivos sobre cuestiones relacionadas con la reducción de emisiones de deforestación y la degradación de los bosques en países en desarrollo; y el papel de la conservación; el manejo sostenible de bosques; y la mejora de las reservas de carbono en los países en vías de desarrollo.¹

La decisión también insta a las partes de explorar y realizar actividades demostrativas para abordar las causas de deforestación, “con la idea de reducir las emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y en consecuencia mejorar las reservas de carbono con un manejo sostenible de los bosques. Además, se solicita al OSCT que desarrolle un programa de trabajo sobre las cuestiones metodológicas relacionadas con una serie de enfoques de políticas e incentivos positivos, y que informe al COP-14 sobre los resultados (CMNUCC, 2007).

2008: COP-14, Poznan (Polonia)

En COP-14 en Poznan, continuó la discusión sobre REDD en el OSACT y se preparó una serie de conclusiones que no se incluyeron en las decisiones finales de la COP-14, las cuales incluían cuestiones metodológicas y científicas sobre REDD. En la COP-14 se comenzaron a abordar aspectos relevantes sobre derechos de los pueblos indígenas y se recomendó que los países ejecutaran acciones para prepararse para un eventual mecanismo de REDD, así como la

movilización de recursos para esta iniciativa. También se instó a que las partes enviaran sus posiciones sobre la participación de los pueblos indígenas en el proceso (CMNUCC, 2008).

2009: COP-15 Copenhague (Dinamarca)

En la COP-15 en Copenhague, se reafirmó el Plan de Acción de Bali y aunque no se logró un acuerdo entre las partes de la CMNUCC, se promovió el llamado Acuerdo de Copenhague, que es un acuerdo político parcial y que prácticamente quedó fuera del marco multilateral de la CMNUCC. Sin embargo, ese Acuerdo reafirma el apoyo para REDD+ y reconoce el papel crucial de la reducción de las emisiones por deforestación y degradación de los bosques y concuerda con la necesidad de proporcionar incentivos positivos para tales acciones a través del establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya REDD+ para permitir la movilización de recursos financieros de los países desarrollados.

El Acuerdo también menciona considerables recursos financieros para REDD+ en relación a un compromiso colectivo de países desarrollados para proporcionar recursos nuevos y adicionales de aproximadamente US\$30,000 para ser distribuidos de manera equilibrada entre la mitigación y la adaptación.

La COP-15 también adoptó una decisión sobre REDD+, según la cual se solicita a los países identificar las causas de la deforestación y la degradación forestal; alienta a todas las Partes para apoyar la creación de capacidades en los países en desarrollo; alienta el desarrollo de orientación para la participación de los pueblos indígenas y las comunidades locales; e insta a la coordinación de esfuerzos. A nivel técnico, pide que los países utilicen la orientación más reciente del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) para estimar las emisiones y para establecer sistemas

¹ FCCC/SBSTA/2007/L.23/Add.1/Rev.1 (CMNUCC, 2007).

nacionales de monitoreo de los bosques; además, reconoce que los niveles de referencia de emisiones de los bosques deben tomar en cuenta los datos históricos y ajustarse a las circunstancias nacionales.²

2010: COP-16, Cancún (México)

En la COP-16 en Cancún, se avanzó sobre muchos de los elementos que formaron parte del Acuerdo de Copenhague. Las partes deberían proponerse colectivamente el objetivo de frenar, detener y revertir la pérdida de cubierta forestal y de carbono en función de sus circunstancias nacionales, mientras que nuevamente se alienta a las partes a contribuir con acciones de mitigación, incluyendo todas las modalidades de REDD+.

Entre las decisiones, se incluye la implementación de REDD+ en etapas, algo que termina teniendo un impacto importante en la secuencia de los procesos de preparación en la práctica. Las etapas son: i) la elaboración de estrategias o planes de acción, políticas y medidas nacionales y la realización de actividades de fomento de capacidades; ii) la aplicación de políticas y medidas nacionales y las estrategias o planes de acción nacionales, que podrían entrañar nuevas actividades de fomento de capacidades, desarrollo y transferencia de tecnología y acciones demostrativas basadas en resultados; y iii) la ejecución de medidas basadas en resultados que deberían ser objeto de un debido monitoreo, reporte y verificación.

En la COP-16 se lograron mayores avances en relación con las salvaguardas sobre REDD+. Las acciones sobre REDD+ deberían, entre otras, ser compatibles con el objetivo de inte-

gridad ambiental y tener en cuenta las múltiples funciones de los bosques y otros ecosistemas; ser compatibles con las necesidades y los objetivos nacionales de desarrollo sostenible de las Partes; aplicarse en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, respondiendo al mismo tiempo al cambio climático; ser compatibles con las necesidades de adaptación del país; contar con un apoyo financiero y tecnológico adecuado y previsible, que incluya el apoyo para el fomento de capacidades; basarse en los resultados; y promover la gestión sostenible de los bosques.

La decisión luego estipula que, al aplicar las medidas relacionadas con REDD+, deberían promoverse y respaldarse las siguientes salvaguardas: i) la complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia; ii) la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales; iii) el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; iv) la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la decisión; v) la compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosiste-

² Entre la COP-15 y la COP-16, nuevamente surgieron debates sobre el papel de REDD+ en el marco más amplio de los esfuerzos de mitigación, en particular sobre si los países en desarrollo podrían utilizar REDD+ como mecanismo de compensación para cumplir con sus metas de reducción.

mas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales; vi) la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; vii) la adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones; viii) la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión; ix) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales; x) la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; xi) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones. Entre otras decisiones, también se acordó establecer el Fondo Verde del Clima, como mecanismo financiero de la convención y un Comité de Transición para gestionar el diseño de dicho Fondo.

En el marco del GTE-PK, se acordó que el nuevo período de compromisos tendría la misma definición de bosques, forestación, reforestación, deforestación, revegetación, manejo forestal, gestión de tierras cultivables y gestión de pastizales.³ Hubo también varias solicitudes de las Partes y del OSACT. Primero, se instó a los países en desarrollo que para fines de REDD+ elaboraran: i) un plan de acción o estrategia nacional; ii) un nivel nacional de referencia de las

emisiones forestales y/o un nivel nacional de referencia forestal, ó como medida provisional, niveles sub-nacionales de referencia de las emisiones forestales y/o referencia forestal; iii) un sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación forestal robusto y transparente, con la opción de establecer provisionalmente un sistema sub-nacional, de conformidad con las circunstancias nacionales.⁴

A nivel técnico, se mandató al OSACT, identificar las actividades de uso de la tierra y cambio de uso de la tierra, en particular las relacionadas con las causas indirectas de la deforestación y la degradación forestal, así como seguir trabajando temas relacionados con la estimación de emisiones. Además, se le mandató trabajar modalidades para líneas de referencia, así como modalidades para el monitoreo, el reporte y la verificación.

2011: COP-17, Durban (Sudáfrica)

En la COP-17 de Durban, se lograron algunos avances con respecto a los sistemas de información sobre cómo se abordarían las salvaguardas, según los cuales, los países en desarrollo que implementen acciones sobre REDD+, deben proporcionar información sobre cómo se están abordando las salvaguardas de una manera sistemática y transparente, incluso dicha información debería ser incluida periódicamente en las comunicaciones nacionales de cambio climático (CMNUCC, 2011). A nivel técnico, hubo acuerdos sobre la definición de los niveles de referencia para evaluar el desempeño de cada país, reconociendo que se pueden establecer niveles sub-nacionales de referencia (como

³ Este grupo también consideraría si se debe aplicar un tope a las emisiones y remociones provenientes del manejo forestal. Además, solicitó que cada Parte de los países desarrollados enviara información sobre el nivel de referencia del manejo forestal. En los anexos de la Decisión, también se incluyeron cuestiones relativas a los niveles de referencia, así como directrices para la presentación y para el proceso de revisión de los niveles de referencia (CMNUCC, 2010).

⁴ Como parte de los acuerdos de Cancún, se pidió a las partes que para estas estrategias, aborden, entre otros, los factores indirectos de la deforestación y la degradación forestal, las cuestiones de tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados, como los pueblos indígenas y las comunidades locales.

medida interina) para las emisiones forestales. Esto abre un espacio para planteamientos sub-nacionales.

Los acuerdos en Durban también mantuvieron abierto el tema del financiamiento para REDD+. El acuerdo destaca que podrían desarrollarse enfoques basados en mercados de carbono y también enfoques conjuntos de mitigación y adaptación para la gestión integral y sostenida de los bosques como alternativa no basada en mercados (CMNUCC, 2011). Además, instó a las partes a enviar sus perspectivas sobre modalidades y procedimientos para el financiamiento de acciones basadas en los resultados y pidió que el OSACT elaborara un informe sobre estas opciones financieras. En la COP-17, también se lanzó el Fondo Verde del Clima y un instrumento de gobernanza de dicho mecanismo.

2012: COP-18, Doha (Qatar)

Viendo hacia la COP-18 en Doha, las discusiones probablemente se concentrarán en la necesidad de movilizar financiamiento, así como sus distintas modalidades (mercado y no mercado), así como la posible creación de una ventana de financiamiento para REDD+ dentro del marco del Fondo Verde para el Clima. El OSACT ha continuado su trabajo sobre modalidades y sistemas de monitoreo, reporte y verificación. También ha trabajado asuntos relativos a la comunicación del cumplimiento de salvaguardas y ha comenzado a tratar temas relacionados con las causas directas e indirectas de la deforestación, tal como se le mandató en Cancún. También se ha acordado trabajar en la reunión 37 del OSACT sobre las orientaciones para la evaluación de las propuestas referidas a los niveles de referencia forestal y/o de emisiones forestales. La Figura 1 presenta de manera resumida, un bosquejo del proceso de negociaciones sobre REDD+ en la CMNUCC.

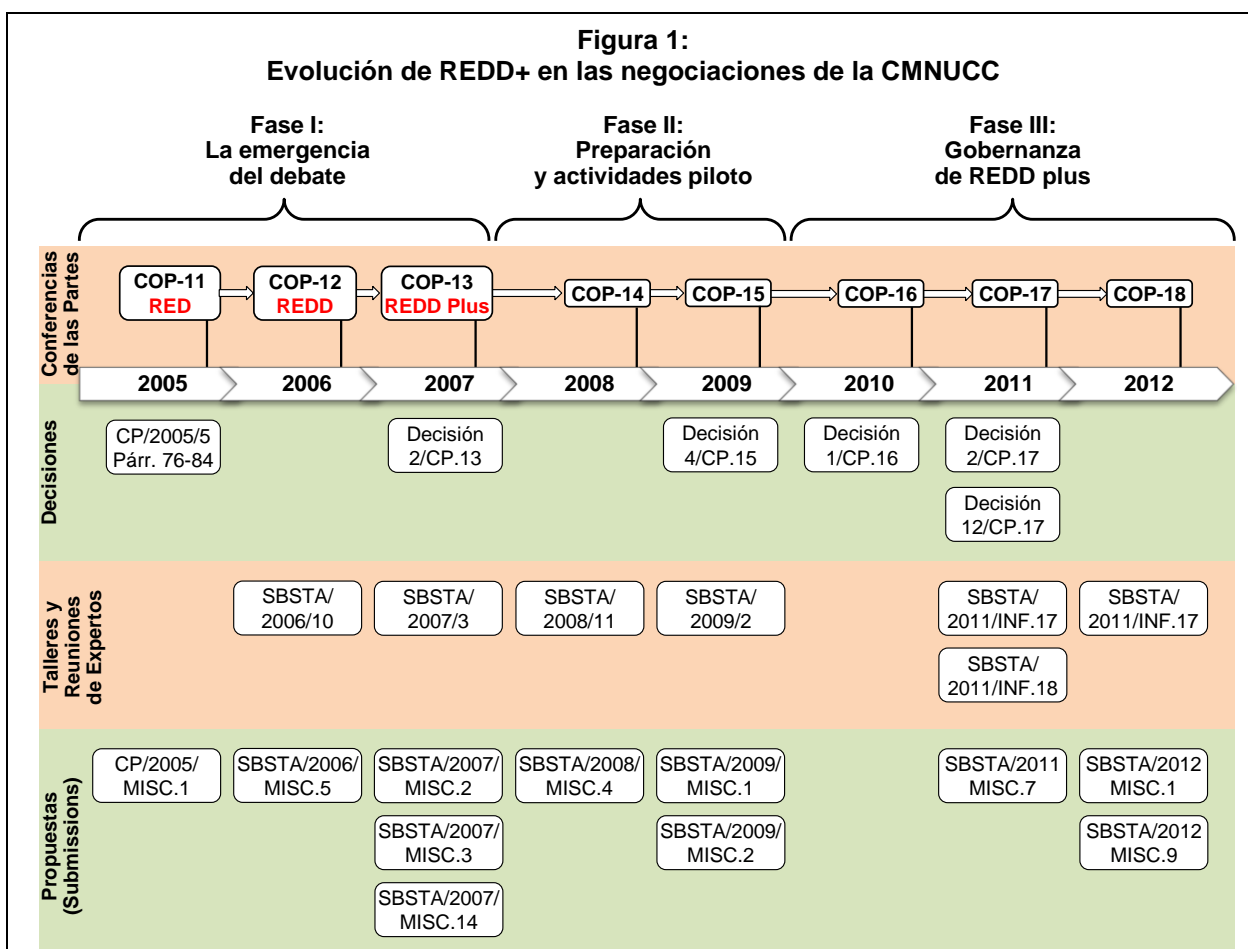
Programas de preparación para REDD+ en Centroamérica

El Fondo Colaborativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)

En 2006, después de la COP-11 realizada en Montreal, Canadá, el Banco Mundial inició un proceso de consultas enfocado en proponer un mecanismo que se encargara de las actividades de reducción de emisiones por deforestación y degradación. En 2007, la Declaración de la Cumbre del G-8 realizada en Alemania, apoyó que el Banco Mundial propusiera, desarrollara e implementara un mecanismo global para propiciar acciones colaborativas entre países del G-8, países en desarrollo, el sector privado, ONG y otros actores, para impulsar acciones relativas a REDD. En la COP-13, desarrollada en Bali, Indonesia, en 2007, el Banco Mundial anunció el lanzamiento del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) y a mediados de 2008 ya había iniciado sus operaciones.

El FCPF apoya a países tropicales y subtropicales de América Latina y el Caribe, África y Asia, para prepararse en la implementación de acciones de REDD para un eventual segundo período de compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, post-2012. El FCPF incluye dos mecanismos: el mecanismo de preparación y el mecanismo de financiamiento. El mecanismo de preparación cuenta con al menos US\$115 millones comprometidos por 11 países donantes; el mecanismo financiero ó Fondo de Carbono contaría con al menos US\$55 millones comprometidos entre la Comisión Europea, Alemania, Noruega, el Reino Unido y The Nature Conservancy.

Figura 1:
Evolución de REDD+ en las negociaciones de la CMNUCC



Decisiones:

CP/2005/5 Párr. 79-84: Establecimiento de Grupo de Contacto, para preparar proyecto de conclusiones o proyecto de decisión sobre Reducción de Emisiones por Deforestación en los países en desarrollo.

Decisión 2/CP.13: Mandato de acciones enfocadas en la construcción de capacidades, transferencia de tecnología, exploración de acciones y actividades demostrativas, y movilización de recursos.

Decisión 4/CP.15: Proporciona guías para países donde se implementen actividades sobre REDD+.

Decisión 1/CP.16: Provee un marco para las partes con acciones relativas a REDD+.

Decisión 2/CP.17: Se amplían opciones de financiamiento para implementar acciones basadas en resultados.

Decisión 12/CP.17: Provee guías sobre sistemas de información sobre cómo las salvaguardas serían abordadas y respetadas. Incluyó modalidades sobre niveles de referencia de emisiones en el sector forestal.

Talleres y reuniones de expertos:

2006 (Roma, Italia): Primer Taller sobre Reducción de Emisiones por Deforestación en países en desarrollo.

2007 (Cairns, Australia): Segundo Taller sobre RED en Países en Desarrollo.

2008 (Tokyo, Japón): Taller sobre aspectos metodológicos relativos a REDD en países en desarrollo.

2009 (Bonn, Alemania): Reunión de expertos sobre aspectos metodológicos de niveles de emisión de referencia.

2011 (Ciudad de Panamá): Reunión de expertos sobre guías para sistemas de información sobre salvaguardas.

2011 (Bonn, Alemania): Reunión de expertos sobre niveles de referencia de emisiones forestales.

2012 (Bangkok, Tailandia): Taller sobre opciones de financiamiento para la implementación de acciones basadas en resultados, incluyendo modalidades y procedimientos para el financiamiento de dichas acciones.

Fuente: Adaptado en base a Pistorius (2012).

R-PIN, R-PP, R-Package y ER-PIN

Bajo el mecanismo de preparación, el FCPF apoya a los países en la construcción de capacidades para la elaboración de escenarios de referencia de emisiones a partir del análisis del cambio en el uso de la tierra y de las emisiones causadas por la deforestación y la degradación de los bosques, la elaboración de las Estrategias Nacionales REDD y el diseño de un sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación. Las actividades de preparación incluyen dos fases: la formulación y la preparación. La fase de formulación incluye la elaboración de la Nota sobre la Idea de Plan de Preparación (R-PIN, por sus siglas en inglés) y la Propuesta de Preparación (R-PP, por sus siglas en inglés). 37 países han sido seleccionados en base a la presentación de sus respectivos R-PIN. La fase de preparación consiste en la ejecución de la Propuesta de Preparación. Los países exitosos en la etapa de preparación para REDD, podrían optar a participar bajo el mecanismo financiero (Fondo de Carbono), el cual financiaría remuneraciones a los países seleccionados, según acuerdos concertados para reducir de manera evidente las emisiones por la reducción de la deforestación y la degradación forestal.

En octubre de 2008, el Comité de Participantes del FCPF acordó apoyar el Programa de Desarrollo de Capacidades para REDD, con el objetivo de promover la participación efectiva de los pueblos indígenas y de comunidades forestales en los procesos de preparación, de modo que se asegure una receptividad social y política. Con esa lógica, dicho Programa se orienta a que los pueblos indígenas y las comunidades forestales mejoren su conocimiento sobre cambio climático y sobre REDD; participen en los procesos de preparación de las Estrategias REDD; y que participen y contribuyan efectivamente en las negociaciones internacionales sobre el papel de REDD en el régimen climático post-2012, entre otros.

En la COP-16 realizada en Cancún en 2010, la CMNUCC estableció una secuencia de tres grandes fases para desarrollar un mecanismo de REDD+. La secuencia inicia con la creación de capacidades básicas y el desarrollo de las Estrategias Nacionales y Planes de Acción (Fase 1); seguido de la aplicación de las Estrategias y las acciones de demostración basadas en resultados (Fase 2); y luego a un sistema pleno de Medición, Reporte y Verificación de reducción de emisiones (Fase 3).

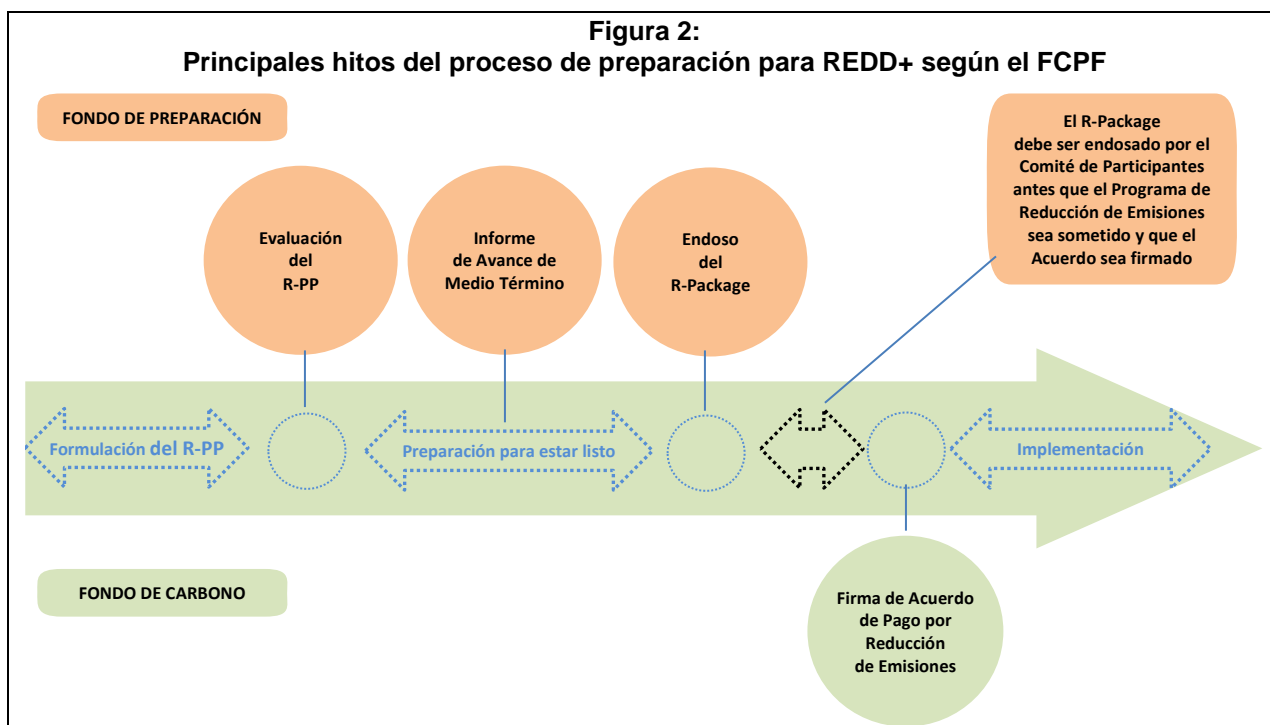
En la COP-16, la CMNUCC también definió cuatro elementos centrales de REDD+ e instó a los países a desarrollar acciones tomando en cuenta dichos elementos, así como las circunstancias y capacidades nacionales. Dichos elementos son: i) una Estrategia REDD+ o plan de acción; ii) Un nivel de referencia de emisiones en el sector forestal; iii) un sistema robusto y transparente de monitoreo, reporte y verificación; y iv) un sistema de información sobre cómo las salvaguardas sociales serían abordadas y respetadas. En la práctica, el FCPF orienta a los países en la conducción de procesos y la construcción de sistemas específicos, a pesar que todavía se están definiendo en el marco de la CMNUCC.

La COP-17 en Durban, Sudáfrica, tuvo resultados para REDD+ en lo que respecta a la financiación, las salvaguardas y el desarrollo de niveles de referencia. En cuanto a la financiación, se decidió ampliar las fuentes de financiamiento público y privado para REDD+. En lo que respecta a las salvaguardas, se decidió que los países deben proporcionar información transparente y consistente que permite mejoras en el tiempo, basada en los sistemas existentes, y establecer periódicamente comunicaciones nacionales. Con relación a los niveles de referencia, deben ser coherentes con los actuales métodos de inventario de gases de efecto invernadero y apoyar un enfoque de mejora gradual en el tiempo.

Según el FCPF (2012), el contexto político evolucionó bajo la CMNUCC y los contornos de un eventual sistema se han ido esclareciendo. Con cada vez más países que progresan en su preparación para REDD+, están adquiriendo experiencia práctica sobre el terreno en la traducción de los requisitos de la acción. Estos cambios se han estado alimentando en el desarrollo del Paquete de Preparación, R-Package (Figura 2). El R-Package es un hito importante en el proceso de preparación para REDD+, y se está iniciando una transición entre la preparación para REDD+ (apoyadas por el Fondo de Preparación) y el inicio de acciones piloto (apoyadas por el Fondo de Carbono).

La secuencia del enfoque por etapas comienza con el R-PIN (Nota de Idea para un Plan de Preparación, por sus siglas en inglés), seguido por la elaboración del R-PP (fase de formulación) y la implementación del R-PP (fase de preparación). El R-Package (Paquete de Preparación) sirve como puente entre la Fase 1 y la Fase 2 en el proceso de preparación según lo

definido por la CMNUCC. Con el desarrollo del R-Package, los países deberán hacer un balance de las actividades realizadas durante la preparación para REDD+, lecciones aprendidas, documentando los primeros resultados, la evaluación de lagunas que aún persisten y la identificación de actividades para el camino a seguir en la transición a la realización de actividades basadas en resultados. El alcance del R-Package es nacional y abarca todas las acciones de preparación, no únicamente las actividades financiadas por el FCPF. El R-Package captura las relaciones importantes entre las distintas actividades de preparación y se enfoca en garantizar la coherencia entre los distintos componentes. Si bien el R-Package y la presentación al Comité de Participantes es voluntaria en el marco del Fondo de Preparación, se convierte en obligatorio si un país decide presentar una propuesta de Reducción de Emisiones a consideración del Fondo de Carbono (Nota de Idea para un Plan de Reducción de Emisiones ó ER-PIN, por sus siglas en inglés).

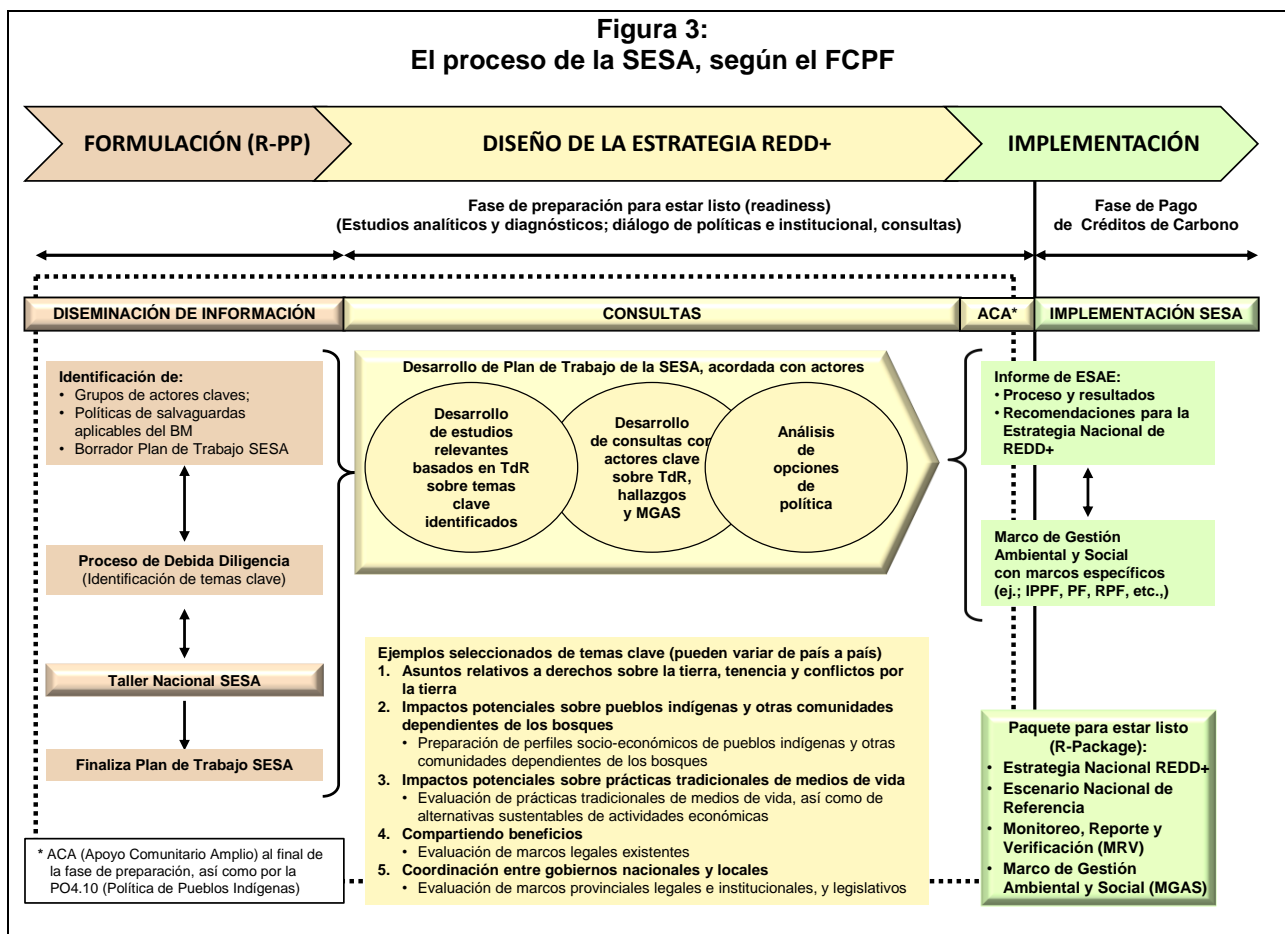


Desde la perspectiva del FCPF, la preparación del R-Package es un paso deseable para cualquier país que ha avanzado en su preparación para REDD+, ya que sirve para múltiples propósitos: Proporciona la oportunidad de demostrar el compromiso nacional sobre REDD+ y la transparencia en la ejecución de las actividades de preparación, incluyendo garantías a los actores nacionales e internacionales que los posibles riesgos sociales y ambientales están siendo mitigados; por otra parte, el R-Package está diseñado para generar información y orientación a través de una doble evaluación, a través de múltiples partes interesadas a nivel de país, y a través de la evaluación realizada por el Comité de Participantes. Con su visión global de los progresos realizados en la preparación para

REDD+, el R-Package pretende atraer fondos adicionales que permitan la ampliación de actividades.

R-Package y SESA

Formalmente, el R-Package sería el principal resultado del proceso de preparación, para lo cual, los países deberían seguir un proceso más o menos establecido que buscaría basarse en la disseminación de información, en la realización de consultas y en la construcción e implementación de un Plan de Trabajo para una Evaluación Ambiental y Social Estratégica (SESA, por sus siglas en inglés), que en conjunto constituirían pilares sociales y políticos de la propuesta final del R-Package (Figura 3).



El Programa ONU-REDD

El Programa Colaborativo de las Naciones Unidas para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en Países en Desarrollo (Programa ONU-REDD), es un esfuerzo conjunto entre la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El objetivo del Programa Colaborativo ONU-REDD es generar la transferencia de flujos de recursos requeridos para reducir significativamente las emisiones globales provenientes de la deforestación y la degradación de bosques, a través del fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos para preparar e implementar estrategias nacionales de REDD+, con la participación de los actores interesados, incluidas comunidades y pueblos indígenas dependientes de los bosques.

Este Programa se guía bajo los principios del Grupo de Desarrollo de las Naciones Unidas, los cuales enfatizan un enfoque de trabajo basado en los derechos humanos con particular referencia a los derechos de los pueblos indígenas, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental, la gestión basada en resultados, y el desarrollo de capacidades. Entre 2010 y 2015, el Programa apoyaría a los países seleccionados en áreas como las metodologías de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), el compromiso de las partes interesadas y la repartición justa de los beneficios de REDD. Actualmente el Programa apoya los procesos de preparación para REDD+ en 9 países de África, Asia y América Latina (países piloto). El Programa ONU-REDD tiene dos componentes: i) Preparación e implementación de estrategias nacionales y mecanismos de REDD+; ii) Apoyo al desarrollo de soluciones normativas y enfoques estandarizados basados en criterios científicos para un ins-

trumento REDD que se vincula con la CMNUCC.

Las acciones de los programas a nivel nacional dependen de las circunstancias específicas de los países piloto, de las causas subyacentes de la deforestación, del potencial de reducción de emisiones, del nivel de preparación para REDD y de otros factores. Sin embargo, las áreas de apoyo del Programa incluyen: Preparación para el monitoreo y evaluación de REDD; diálogos sobre REDD; construcción de alianzas; estrategia nacional de REDD (análisis de las causas subyacentes de deforestación, costos de oportunidad, evaluación de co-beneficios, evaluación de factibilidad de opciones para reducir la deforestación, arreglos institucionales y fortalecimiento de capacidades, etc.); apoyo para la implementación de acciones para REDD (arreglos para una mejor gobernanza forestal, fortalecimiento de marcos legales, fortalecimiento de programas de manejo y conservación forestal, desarrollo de empresas de forestería comunitaria para productos maderables y no-maderables, etc.); apoyo al análisis y armonización de políticas con la estrategia REDD, tanto dentro, como fuera del sector forestal; estructuración de un sistema de distribución de pagos asociados con REDD (estudios de caso sobre distribución equitativa de beneficios, mecanismos de pago e incentivos a escala local e internacional, desarrollo de indicadores de co-beneficios pro-pobres en REDD, desarrollo de un índice para evaluar la eficiencia y focalización de programas REDD, etc.).

La participación de los pueblos indígenas y comunidades dependientes de los bosques está normada a través de las directrices operativas del Programa ONU-REDD, no sólo se vinculan con las políticas propias de las Naciones Unidas, sino con marcos jurídicos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo

sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, así como los acuerdos relativos al consentimiento libre, previo e informado.

El Programa REDD-CARD/GIZ

El Programa REDD-CARD de GIZ se ha estructurado en tres componentes: Diálogo intersectorial; Instrumentos de implementación sostenible; Monitoreo y reporte. Bajo el *Componente 1*, las actividades se enfocan en la intersectorialidad, integrando los sectores de medio ambiente, forestal, agrícola, energía, infraestructura y finanzas, tanto en las estrategias nacionales, como en las regionales (ERCC, PERFOR, ERAS, etc.). Este componente fomentaría la participación de actores gubernamentales, sector privado y grupos de la sociedad civil en espacios nacionales y regionales de diálogo. Asimismo, buscaría fortalecer la capacidad analítica de los gobiernos y de la sociedad civil ante los convenios internacionales.

El *Componente 2* incluye actividades de asesoría técnica para el desarrollo de instrumentos nece-

sarios, que incluyen desde marcos legales para la regulación de transacción de emisiones, hasta programas de incentivos que garanticen la distribución equitativa de los eventuales beneficios de REDD.

Dado que la implementación de iniciativas REDD deben asegurar el monitoreo de las emisiones por deforestación y degradación, susceptibles de ser reportados a la CMNUCC, el *Componente 3* del Programa se orienta al fortalecimiento de capacidades técnicas y de coordinación de las instituciones regionales y nacionales responsables del monitoreo, verificación y reporte, para lo cual se capacitará a los puntos focales de las oficinas de cambio climático en las metodologías del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para la elaboración de los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero; así como el apoyo a CATIE y CATHALAC en el monitoreo de cambios en las existencias de carbono y en la cobertura del suelo, respectivamente.

La preparación para REDD+ en los R-PP's: Contenidos, enfoques y alcances

A continuación se presenta de manera resumida, los principales contenidos de los documentos R-PP de cada país de la región.⁵ Se utilizan las versiones más recientes y/o las que han sido aprobadas por el FCPF. Dado que se intenta resumir los principales componentes de los R-PP's, habrá elementos que seguramente no se incluyen, pues se intenta presentar de manera sustantiva los contenidos, las orientaciones y los enfoques de las propuestas de preparación para REDD+ por parte de cada país de Centroamérica. A partir de la plantilla sugerida por el FCPF, se ha hecho un resumen reordenando los contenidos, de modo que se facilite seguir la lógica de los R-PP. El lector notará que en muchos casos, el texto resumido todavía denota la retórica de las propuestas.

Costa Rica

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

La percepción de que en Costa Rica no hay deforestación es equivocada. A pesar de que se está recuperando la cobertura arbórea (deforestación neta negativa), se sigue perdiendo bosque (deforestación bruta). Entre 2000-2005, se perdieron entre 144,398 y 224,406 ha y se regeneraron entre 207,983 y 288,886 ha, que implica un balance positivo de recuperación de cobertura boscosa (entre 63,585 y 64,479 ha). La deforestación que se dio entre 1959 y 1960 se debió a la promoción de la siembra de cultivos comerciales como café y caña de azúcar, y a la política de asentamientos rurales promovida por el

⁵ Belice ha mostrado interés en participar en el proceso de preparación para REDD+.

Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), que luego pasó a ser el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). La expansión agrícola no fue tan relevante en el proceso de deforestación, como la expansión ganadera. Con la apertura de los mercados de carne en Estados Unidos, Costa Rica implementó políticas crediticias para el fomento ganadero y para promocionar el modelo de desarrollo agro-exportador.

Actualmente se identifican los siguientes factores de deforestación: i) En parques nacionales y reservas biológicas: Debilidad del Estado en la vigilancia del patrimonio natural ante la amenaza de precaristas, madereros ilegales, cazadores y mineros; ii) En áreas silvestres protegidas: Restricción del acceso al PSA a los poseedores de bosque con problemas de formalización de derechos de propiedad; iii) En bosques de propiedad privada: Prohibición del cambio de uso del suelo; sobre-regulación y veda administrativa del manejo forestal sostenible de bosque natural primario y secundario; restricción del acceso al PSA a propietarios y poseedores de bosques naturales bajo manejo forestal; falta de competitividad del uso forestal frente al uso alterno; debilidad del Estado en la implementación de mecanismos de control de la tala ilegal; iv) En territorios indígenas: Baja rentabilidad del bosque para los habitantes de los territorios indígenas; debilidad del Estado para evitar que invasores titulen irregularmente tierras en los territorios indígenas.

Dinámica de uso del suelo en parques nacionales y reservas biológicas: Costa Rica ha protegido sus recursos mediante un Sistema de Parques Nacionales y Reservas Biológicas creado en la década de los setenta. Con más del 11% del país,

estas tierras son de dominio público y bajo la categoría de protección absoluta. Sin embargo, parte de las tierras expropiadas para este Sistema aún no han sido compensadas; asimismo el Sistema se encuentra inadecuadamente financiado, apenas vigilado y bajo amenaza constante de precaristas, madereros ilegales, cazadores y mineros. La función de conservación de la biodiversidad de este Sistema depende de la conservación de áreas de amortiguamiento, las cuales están mayoritariamente en tierras privadas. El sistema de parques nacionales ha sido la base de la promoción del ecoturismo y ha impulsado la actividad hasta llegar a convertirla en uno de los principales generadores de divisas del país. Al 2005, los parques nacionales y reservas biológicas representaban 22% de la cobertura boscosa, con bajos índices de renta de la tierra y baja deforestación.

Dinámica de uso del suelo en áreas silvestres protegidas de dominio privado: 14% del país se encuentra regulado bajo diferentes categorías de protección, especialmente reservas forestales y refugios de vida silvestre. La mayor parte de estas áreas protegidas se ubican en tierras de dominio privado. Bajo este régimen de tenencia, en el 2005 se encontraba el 19% de cobertura del país. Este estrato presenta un bajo índice de renta de la tierra, especialmente fuera de Guanacaste, razón por la cual la deforestación es también baja, así como la proporción de tierras en conflicto.

Dinámica de uso del suelo en bosques de propiedad privada: Los bosques de propiedad privada en Costa Rica pasaron por un proceso de intervención durante las décadas de los setenta y ochenta, y por un proceso de reforma forestal durante los noventa. Hasta el 2005, 212,000 ha de tierra habían sido incorporadas al PSA de FONAFIFO; al 2010, ya se tenían 504,000 ha. El 64% del total de PSA en 2005 se localizaba en bosques de alto índice de renta de la tierra y, asimismo, el 65% del PSA se pagaba por bos-

ques de alto valor de conservación de diversidad biológica. El PSA alcanzó una cobertura de 30% en bosques de alto índice de renta de la tierra, 24% en los de índice de renta media y 13% en los de índice de renta baja. El programa de PSA 1999-2005 estima que se evitó la deforestación de 108,000 ha, de las cuales 72,000 ha (67%) son de alto valor de conservación de biodiversidad y 37,000 ha (34%) de alto valor para agua. A diferencia de los parques nacionales y de las áreas silvestres protegidas, las tierras en manos privadas tienen el mayor índice de renta y, por ende, la deforestación más alta en todas las edades de cobertura boscosa (regeneración y bosques de viejo crecimiento). Este es el único estrato que presenta una pérdida neta de cobertura. Asimismo, en este estrato se concentra el 80% de las tierras en conflicto de uso; se estiman en más de 650,000 ha de tierras en uso agropecuario con capacidad de uso forestal. La capacidad del PSA en este estrato es limitada y no puede competir con usos del suelo de muy alta rentabilidad, como el cultivo de piña o banano.

Dinámica de uso de la tierra en territorios indígenas: En 2005, el 10% de la cobertura boscosa del país se encontraba bajo este dominio de tenencia comunal. En los territorios indígenas, el índice de renta de la tierra no es tan bajo como en los parques nacionales y áreas silvestres protegidas, la tasa de deforestación es intermedia, y el conflicto por uso de la tierra es bajo. En cada uno de los 24 territorios indígenas se identifican situaciones anómalas referentes a la tenencia de la tierra. Por ejemplo, en el territorio indígena de Matambú, en Guanacaste, se identificaron en 2009, 17 sociedades anónimas propietarias de fincas y uno de los bancos estatales, como dueño de dos fincas. Existen 10 reservas indígenas con más de 50% del área ocupada legal e ilegalmente por no indígenas; y con una situación interna de límites entre fincas que en algunos casos es caótica y ha originado muertes violentas.

tas, como en Cabagra. En los juzgados hay gran cantidad de litigios por la tierra.

Las opciones estratégicas para REDD+

El programa de PSA en Costa Rica es un instrumento político diseñado para compensar el costo de oportunidad de las alternativas al uso forestal. El PSA no puede competir con el valor de la tierra significativamente productiva; sin embargo, se estima que alrededor de dos tercios de las tierras deforestadas desde 1966 no son aptas para otra cosa que el uso forestal. Es por esta razón que el PSA en Costa Rica se ha enfocado en las tierras menos productivas. Costa Rica ha identificado las siguientes opciones estratégicas para REDD+:

1. **Mantener la cobertura del PSA:** El éxito de las políticas, leyes y programas no ha sido total; sin embargo, de mantenerse las políticas actuales y la cobertura actual del PSA, se estima que el país sería capaz de capturar 61,924 Gg CO₂ durante el período 2010-2030.
2. **Ampliar la cobertura del PSA:** Se requiere que FONAFIFO aumente la cobertura del PSA para bosques de viejo crecimiento en 113,000 ha. Dicho aumento debe ajustarse cada cinco años para mantener un nivel de cobertura adecuado que ayude a disminuir la deforestación. El Programa se debe enfocar en la consolidación de la Red de Reservas Privadas y en las áreas de alto índice de renta, como los bosques de producción maderera. Para tal efecto, FONAFIFO debe ampliar la cobertura del PSA a bosques naturales bajo manejo forestal sostenible, con el fin de evitar que se perpetúe el desbalance entre los sistemas con PSA a favor de la protección, e impedir que empeore el déficit de madera en el mercado nacional.
3. **Integrar la captura de carbono en parques nacionales y reservas biológicas:** Los parques nacionales y reservas biológicas se encuentran en proceso de recuperación de cobertura, especialmente en Guanacaste. Durante el período 2000-2005 este estrato capturó 12,325 Gg CO₂, 22% del total de carbono fijado por el país. Para asegurar que esta tendencia de recuperación se mantenga, se requiere que el SINAC mejore la vigilancia, el control de linderos y el control de incendios; además, se debe compensar a los propietarios de las tierras expropiadas.
4. **Incrementar el secuestro de carbono mediante regeneración natural y plantaciones forestales:** En un eventual escenario de REDD+ se podrían regenerar o reforestar 724,000 ha de las 937,000 ha en conflicto de uso. Se estima que en terrenos privados existen más de 650,000 ha de tierras en uso agropecuario, pero de capacidad de uso forestal. FONAFIFO debiera poner a disposición de propietarios de terrenos con aptitud forestal pero desprovistos de bosque, incentivos positivos adicionales al esfuerzo actual del PSA para inducir la regeneración y el establecimiento de plantaciones forestales (alrededor de 8,500 ha anuales). Tanto la regeneración como su retención deben ser focalizadas en tierras donde, por su costo de oportunidad, el PSA es más costo-efectivo; por ejemplo, en terrenos con usos distintos a su vocación forestal, territorios indígenas y áreas silvestres protegidas de dominio privado. Se debe evaluar la idoneidad de incluir sistemas agroforestales en la estrategia REDD++, por cuanto el monitoreo de la mejora de las reservas en los sistemas agroforestales es más complejo y costoso.
5. **PSA para mantener la regeneración y para el manejo de bosques secundarios:** Costa Rica cuenta con casi 220,000 ha de bosque secundario de 15 años ubicados en tierras

privadas. La mayor parte de estos bosques están en manos de pequeños propietarios. Según estimaciones preliminares, FONAFIFO debe poner a disposición de los propietarios de áreas regeneradas incentivos positivos adicionales al esfuerzo actual con el programa PSA. Se requiere que el SINAC defina y oficialice pautas claras para la gestión y manejo forestal sostenible de bosques secundarios. FONAFIFO, por su parte, debe definir incentivos positivos para apoyar el manejo responsable y minimizar el riesgo de cambio de uso del suelo de las áreas que han recuperado cobertura forestal.

6. **Sustitución de productos con alta huella de carbono por madera sostenible:** Entre las actividades forestales que favorecen la mejora y conservación de las reservas de carbono, se identifican las plantaciones forestales y el manejo de bosques primarios y secundarios. Es urgente aumentar el consumo de madera sostenible; para tal efecto, la estrategia REDD+ debiera financiar un programa dirigido por la ONF que elimine las barreras culturales, legales, tecnológicas y de formación que actualmente desalientan el uso de la madera.
7. **Fortalecer la gestión del SINAC en control de tala ilegal e incendios forestales:** El SINAC debe desarrollar un sistema digital que permita efectuar controles rápidos en campo, llevar procedimientos de cadena de custodia y rendir informes de labores. Dicho sistema debe considerar el consumo y la industria, estar centralizado en el SINAC, estar disponible en Internet y debidamente integrado al CIAgro y al FONAFIFO, principalmente en términos geográficos.
8. **Fortalecer la gestión fiscalizadora del CIAgro:** El Estado ha delegado en el CIAgro la supervisión de la correcta ejecución de las actividades forestales. Dicha función es res-

ponsabilidad de la Fiscalía del CIAgro, la cual no cuenta con financiamiento estable. La estrategia REDD++ ha de dotar al CIAgro del recurso humano necesario para atender el rezago de inspecciones de rutina y poner al día la atención y seguimiento de denuncias; también se requieren recursos logísticos, como transporte, hardware y software y un sistema de documentación que recopile información y facilite la toma de decisiones.

9. **Crear fondos frescos, predecibles y de largo plazo para financiar la implementación de la estrategia REDD+:** El costo total del PSA durante 2000-2005 ascendió a unos USUS\$94.5 millones, de los cuales USUS\$41.5 millones fueron financiados con fondos públicos, USUS\$52.7 millones con fondos externos y USUS\$0.3 millones con fondos privados. Para ese período se estima un secuestro de carbono de 55,808 Gg CO₂. Se considera que el costo promedio anual del Programa, con una cobertura superior al 10% de la cobertura boscosa (2000-2005) y con un costo de USUS\$64/ha, sería de aproximadamente USUS\$19 millones anuales. Si se dispone de esos fondos, sería posible secuestrar 61,924 Gg CO₂ durante el período 2010-2030, monto significativamente menor al obtenido durante el período 2000-2005, básicamente por envejecimiento de los bosques. Se necesitaría, entonces un financiamiento adicional de USUS\$5.1 millones por año para inducir la recuperación de cobertura vía regeneración natural y reforestación, USUS\$2.7 millones por año para retener la regeneración natural y USUS\$7.9 millones por año para ampliar la cobertura del programa de PSA en bosques de viejo crecimiento. Estas mejoras podrían eventualmente producir 139,125 Gg CO₂ adicionales durante 2010-2030. En ese período el financiamiento requerido para la implementación de la estrategia REDD++ mediante el programa de PSA ascenderá a USUS\$728.7 millones.

Aproximadamente USUS\$399 millones podrían ser cubiertos con el impuesto a los combustibles, el canon de agua y fondos privados; los USUS\$329.7 millones restantes deben ser cubiertos con otras fuentes.

- 10. Coordinar con la iniciativa de Catastro y Regularización de Tierras Especiales, entre ellas, los terrenos indígenas para alcanzar la delimitación de los 24 territorios indígenas:** En Costa Rica se implementa un Programa de Regularización del Catastro y Registro que tiene como objeto principal el mejoramiento de la seguridad jurídica de los derechos sobre la propiedad inmueble. Con ello se busca contribuir a mejorar el clima para la realización de las inversiones públicas y privadas en Costa Rica. El Programa está organizado en tres componentes de los cuales el segundo apoya en la implementación de acciones para identificar, prevenir y resolver los conflictos de tenencia y uso de la tierra en tierras especiales. Este componente está trabajando en 15 de los 24 territorios indígenas de Costa Rica, levantando información referida a tenencia y ocupación de la tierra.

Arreglos nacionales para la preparación de la Estrategia REDD+

El proceso de preparación para REDD+ incluiría la conformación de una Junta Directiva de REDD+, una Secretaría Ejecutiva de REDD+, y una Comisión Interinstitucional.

Junta Directiva de REDD+: Se conformará dentro del MINAET, específicamente dentro del FONAFIFO, que será la organización coordinadora, y en cuya conformación se incluirá la Junta Directiva de FONAFIFO que está establecida por ley y representa a la mayoría de las partes interesadas relevantes en la eventual estrategia REDD+. El R-PP propone agregar la representatividad de los pueblos indígenas y

otros representantes de la sociedad civil en la Junta Directiva de REDD+. La Junta Directiva de REDD+ será constituida por la Junta Directiva de FONAFIFO que representa al sector gobierno (2), Sistema Bancario (1) y ONF (2), más dos asientos: uno para la representación indígena, y otro para representantes de la sociedad civil. La Junta Directiva de REDD+ será un órgano ejecutivo que emitirá políticas, resolverá conflictos y tomará decisiones en torno a la Estrategia REDD+. Así mismo conformará grupos de trabajo con las partes interesadas relevantes en temas específicos. La Junta Directiva de REDD+ será apoyada por una Secretaría Ejecutiva que cumplirá con funciones operativas, de enlace y coordinación, y se ubicará físicamente en FONAFIFO.

Secretaría Ejecutiva de REDD+: Funcionaría como unidad de apoyo a la Junta Directiva de REDD+. La Secretaría facilitará el funcionamiento, ejecutará acuerdos y definirá la estrategia de comunicación de la Junta Directiva; se encargará de la coordinación interinstitucional para la implementación de la Estrategia REDD+, para lo que se deberá establecer una Comisión Interinstitucional. La Secretaría Ejecutiva estará conformada por un Secretario o Secretaria, un asistente administrativo y dos asistentes profesionales de los cuales al menos uno deberá ser especialista en ciencias sociales.

La Comisión Interinstitucional: Estará conformada por los oficiales de enlace de organizaciones donde se implementan las diferentes opciones estratégicas (academia, SINAC, IMN, CIAgro, ONF, MAG y representación indígena). Esta Comisión será la responsable de la ejecución interinstitucional de la Estrategia REDD+ y será donde se establecen los vínculos necesarios para el trabajo interinstitucional. Los enlaces institucionales deberán garantizar la institucionalización de la Estrategia REDD+; asimismo, deberán brindar informes sobre la ejecución de las tareas que cada una de las instituciones ten-

gan a su cargo en la implementación del R-PP. Se estudiara la posibilidad de usar como plataforma la Comisión Agroambiental.

Marco de implementación de REDD+

La propuesta de R-PP incluye algunas opciones y propuestas para el marco de implementación de REDD+ las cuales serán consultadas durante la fase de preparación para REDD+, incluyendo la creación de un Registro de Derechos de Servicios Ambientales, la Unidad de Control de Fraudes para asegurar la transparencia, la rendición de cuentas y la equidad. Con la llegada de transacciones de reducción de emisiones por mejoramiento de las reservas y la deforestación evitada, los actores se verán estimulados a comprometerse con el marco de implementación de REDD+ y con el establecimiento de mecanismos sólidos e independientes de monitoreo, reporte y verificación.

Derechos sobre el carbono: Un bosque o plantación se puede transformar en un activo, que se materializa en un factor económico que da valor a un servicio ambiental (mitigación, protección de agua, protección de la biodiversidad, protección de ecosistemas), el cual es un derecho real derivado de la titularidad del bosque, y por ende, transferible. Por lo tanto, el propietario de la tierra lo es también del carbono. En terrenos de dominio público, los derechos sobre el carbono le pertenecen al Estado; en territorios indígenas, a la comunidad indígena y en terrenos de dominio privado, al propietario individual. Asimismo, el propietario podría ceder sus derechos sobre el carbono a un tercero vía compensación.

Partes autorizadas a participar en transacciones de reducción de emisiones: El servicio ambiental que presta un bosque o plantación -y en consecuencia la titularidad de su valoración económica- pertenece al propietario y es un derecho que puede ejercer por las distintas formas o cauces

jurídicos que le proporciona el ordenamiento jurídico. Al considerarse el carbono un bien como cualquier otro, cualquier persona física o jurídica está habilitada para participar en transacciones nacionales e internacionales relacionadas con la reducción de emisiones. No obstante, si una de las partes es el Estado, dichas transacciones son reguladas por el derecho público; en caso contrario, rige el derecho privado. Para ambas situaciones, sea la transacción nacional o internacional, no existen regulaciones comerciales para el caso del carbono, como las que proceden para otros bienes (como los agrícolas). Tal ausencia de control podría favorecer ventas fraudulentas de derechos de carbono en una eventual estrategia REDD+.

Rol del Gobierno en la estrategia REDD+: Considerando la experiencia de FONAFIFO como institución descentralizada de gobierno encargada de implementar el programa de PSA, el principal rol del Gobierno en la Estrategia REDD+ podría desarrollar una función de intermediación entre los oferentes y demandantes de servicios ambientales. Esta función permitiría bajar costos de transacción y un reconocimiento de co-beneficios asociados a la deforestación evitada. La obligatoriedad de regulaciones de la administración pública y un seguimiento por parte de la Contraloría General de la República a los entes del Estado podría brindar seguridad y transparencia en la implementación de la Estrategia REDD+.

Registro Nacional de Derechos de Servicios Ambientales: En Costa Rica existen problemas de traslape de títulos de propiedad que podrían afectar la correcta contabilidad de la reducción de emisiones de la Estrategia REDD+. Se requiere un registro geográfico nacional de derechos de servicios ambientales que excluya los traslapes y que permita conocer cuánto de las mejoras en las reservas de carbono y cuánto de la reducción de emisiones determinada por el Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)

puede ser reclamado por las iniciativas implementadas (privadas y administradas por FONAFIFO). Es necesario establecer claramente los vínculos del Registro de Derechos de Servicios Ambientales y el sistema de MRV, la Unidad de Control de Fraudes y las diferentes instituciones del marco de implementación del PSA.⁶

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

La línea base para el FCPF y las acciones REDD+ que podrían implementarse durante la fase de preparación se sustenta en dos pilares:

- Tendencia histórica de las reservas de carbono: las reservas de carbono en el país se podrían estimar ex-ante (en t CO₂) para los próximos 20 años, de acuerdo con la tendencia histórica de los diez años anteriores; esto es, las reservas esperadas si no se realizan mejoras a las leyes actuales, políticas y programas. Una vez estimada la tendencia, se mantiene fija por toda la duración de la estrategia (hasta el 2030). La estimación podría hacerse con tres niveles de precisión. Durante la ejecución de la estrategia de REDD+, las reservas de carbono se recalculan cada cinco años con el sistema de MRV, a partir de datos reales de campo. La diferencia entre las reservas calculadas en la línea base y las estimadas con el MRV es la reducción real de emisiones que el país ha ganado con la implementación de la estrategia REDD. Es posible reclamar acciones tempranas con esta opción, pero la tasa de deforestación o recu-

peración del bosque debe ser estimada sin el efecto de las políticas forestales, leyes y programas de conservación y protección.⁷

- Cálculo de las reservas de carbono a un año de referencia: las reservas de carbono (en t CO₂) se calculan a un año de línea base a partir de la información de cobertura boscosa de bosques primarios, secundarios, tempranos, intermedios y tardíos que, con un error global, no es mayor a 10%. En dicho cálculo se emplea también la fracción de carbono y la densidad de biomasa (arriba y abajo del suelo) para cada tipo de bosque. En Costa Rica, esta opción puede implementarse usando 2000, 2005 ó 2010 como año de referencia (si se tiene a tiempo el mapa de cobertura del 2010). El año seleccionado determinará si el país reclama reducciones de emisiones debido a las acciones tempranas o no. Si se establece el 2005 como año de referencia, el país reclamaría los incrementos en las reservas de carbono alcanzados desde ese año, pero si se toma el 2010 prácticamente no habría nada que reclamar.⁸

⁷ Para estimar la línea base de emisiones para esta opción se requieren cinco tipos de datos: i) área observada por tipo de bosque; ii) tasa de deforestación estimada en ausencia de las actividades REDD+ por tipo de bosque; iii) fracción de carbono por tipo de bosque; iv) densidad de la biomasa inicial arriba del suelo y abajo del suelo por tipo de bosque; y v) tasa de acumulación de biomasa. Existen diferentes metodologías para la evaluación de cada uno de estos tipos de datos; la selección de la misma, a la larga afecta el número de créditos de carbono (CER en t CO₂-e) generados con la adopción de las actividades REDD+. La reserva de carbono esperada con los escenarios "sin estrategia REDD+" y "con estrategia REDD+" puede determinarse en t CO₂-e con los datos existentes y, mejor aún, con los resultados de cobertura del 2010.

⁸ Las reservas de carbono a un año de referencia pueden calcularse usando diferentes niveles de exactitud. Con el fin de estimar las reservas de carbono a un año de referencia se necesitan tres tipos de datos: i) el área observada por tipo de bosque (una combinación de ecosistemas); ii) el grado de intervención y estatus de desarrollo (temprano, medio y tardío) para el año de referencia seleccionado; y iii) la fracción de carbono y la densidad de biomasa existente por tipo de bosque (biomasa arriba y abajo del suelo).

⁶ En el R-PP se recomienda el establecimiento de un registro de proyectos de reducción de emisiones, a fin de evitar las dobles contabilidades. Se plantea estudiar la posibilidad que este registro esté bajo la tutela de la Junta de Carbono, que se plantea en el borrador de estructura para implementar la C-Neutralidad en Costa Rica. Por esta razón en el R-PP sugirió trabajar de cerca con la Dirección de Cambio Climático, a fin de que se consideren las condiciones de la Estrategia REDD+ en el diseño de la arquitectura institucional y financiera de la C-Neutralidad.

El sistema de MRV estará dirigido al monitoreo de: a) cambios en las reservas de carbono debido a la implementación de la estrategia REDD+; b) la implementación de la estrategia tal como fue diseñada; y c) monitoreo de los impactos sociales y ambientales.

Cambios en las reservas de carbono: Se requerirá una metodología para la elaboración del mapa de cobertura de bosque, la cual debe ser la misma que se empleó en los mapas que sirvieron para establecer la línea base de la Estrategia REDD+. El mapa de referencia se actualizará en cada evento de monitoreo. Durante la implementación de la Estrategia REDD+, el estimado del carbono almacenado (en t CO₂) puede hacerse de muchas formas y el R-PP evalúa opciones posibles.

Monitoreo de la implementación de la Estrategia REDD+: La justificación para el monitoreo de la implementación de la Estrategia es registrar las actividades que se ejecuten como parte de la estrategia REDD+, controlar si se están implementando según lo planeado, y evaluar si están conduciendo a los resultados esperados. Con esa información, se puede corregir la implementación o el diseño de la Estrategia. El monitoreo de la implementación implica tres subactividades: i) preparar el marco lógico para la Estrategia; ii) recopilar los informes de avances para cada objetivo, meta y actividad en el marco lógico de la Estrategia, incluyendo los impactos ambientales y sociales; y iii) evaluar los resultados para corregir la implementación y diseño, según se requiera.

Monitoreo de los impactos sociales y ambientales: Para evaluar correctamente los impactos es necesario definir, al inicio de la Estrategia, una línea base de comparación para las evaluaciones periódicas. Los procedimientos para la evaluación de impactos fue preparada para el Proyecto Ecomercados II, e incluye procedimientos para el monitoreo de biodiversidad y de impac-

tos en los recursos hídricos. Dado que el Proyecto Ecomercados II tiene fondos para el monitoreo, lo recomendable es evitar la duplicación de esfuerzos y utilizar el mismo esquema.

Para el monitoreo de los impactos sociales, se podría utilizar la metodología desarrollada desde el 2001, y que fue revisada en el 2007. Esta metodología permite el cálculo de los índices de desarrollo social por distrito, con base en la evaluación de cuatro dimensiones, cada una con indicadores diferentes. Las cuatro dimensiones que comprende son: i) económica (participación en la actividad económica y disfrute de condiciones adecuadas de inserción laboral que permitan un ingreso suficiente para lograr un nivel de vida digno); ii) participación social (desarrollo de procesos cívicos nacionales y locales que ayudan a la población a desarrollar un sentido de pertenencia y cohesión social y, con esto, el sentido de participación activa y responsable que implica el deber y el derecho de los ciudadanos a participar); iii) salud (disfrute de una vida sana y activa, que involucra la disponibilidad y acceso a redes formales de servicios de salud y seguridad social, así como la apropiada nutrición que garantice una adecuada calidad de vida para la población); iv) educativa (disponibilidad y el adecuado acceso de la población a los servicios de educación y capacitación que favorezcan un adecuado desarrollo del capital humano).

Consulta, participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

Según el R-PP, el proceso de madurez al que ha llegado el PSA ha generado una importante legalidad, institucionalidad, capital social y un estilo de gobernanza que puede ser mejorado durante el proceso de preparación para REDD+. El proceso de consulta de REDD+ se montaría sobre una ruta recorrida y sobre un tejido de relaciones establecido.

El Sistema de Evaluación Social y Ambiental Estratégica (Social and Environmental Strategic Assessment) reúne una gama de enfoques analíticos y participativos que permiten integrar las consideraciones ambientales y sociales en el marco de políticas y programas, y evaluar sus interrelaciones económicas, políticas e institucionales. Dicho Sistema se basará en un proceso de participación para crear una plataforma interactiva que aporta en el proceso del diseño de la Estrategia Nacional REDD+ en varios niveles: a nivel participativo, con la identificación, evaluación y análisis de cuestiones claves desde la perspectiva de los actores en relación a los temas que les afecta, los cuales serán abordados durante la preparación de la Estrategia REDD+; a nivel estratégico, con la evaluación de vacíos legales, de políticas, regulatorios, institucionales y de capacidad para enfrentar los temas clave ambientales, sociales y de gobernanza asociados con las causas subyacentes de la deforestación; a nivel del marco para el manejo ambiental y social, con la evaluación de los riesgos sociales y ambientales de proyectos/acciones específicas dentro de la Estrategia REDD+ para reducir la deforestación y la degradación de los bosques, incluyendo el vínculo entre ESAE y las políticas de salvaguarda del Banco Mundial.

El ER-PIN de Costa Rica

El Programa de Reducción de Emisiones inició en el 2010 con la implementación de tres de las acciones consideradas en la Estrategia REDD: i) incorporación de área adicional de PSA en bosque de viejo crecimiento; ii) nuevas plantaciones forestales; y iii) nuevos bosques de crecimiento secundario.⁹ La implementación del

⁹ En junio de 2010, Costa Rica sometió su R-PP en la PC6, proponiendo ocho acciones estratégicas para REDD+. En marzo de 2012, presentó su ER-PIN al Fondo de Carbono durante la reunión realizada en Paraguay. Se espera que en diciembre de 2013 se firme el ERPA (Emission Reductions Payment Agreement), y en enero de 2014, el desembolso de fondos adicionales para nuevos

Programa de Reducción de Emisiones está programada para el período 2010-2020.¹⁰ El final del proyecto está programado para Diciembre 2020, justamente antes de que Costa Rica inicie el período de desarrollo carbono neutro.

Bajo el Programa de Reducción de Emisiones se plantea la implementación de acciones en un área aproximada de 342,000 ha de tierras privadas con uso de suelo mixto (bosques de viejo crecimiento y secundario, áreas agropecuarias en sobreuso y áreas de cultivo perenne). Esta área contempla la ampliación del Programa de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO para evitar la deforestación en 127,000 ha adicionales de bosques privados de viejo crecimiento (107,600 ha) y crecimiento secundario (19,191 ha). Asimismo se espera aumentar la reserva de carbono mediante la inducción del crecimiento secundario en 142,000 ha de terrenos agropecuarios degradados (124,282 ha en terrenos privados y 18,742 ha en territorios indígenas), y el establecimiento de 72,132 ha de plantaciones forestales y sistemas agroforestales. Las acciones REDD+ del Programa de Reducción de Emisiones se implementarán en un conjunto de parcelas ubicadas en tierras privadas o territorios indígenas, de tamaño variable con menos de 50 ha en su mayoría, con uso de suelo mixto y distribuidas por todo el territorio nacional bajo la misma modalidad del Programa de Pago de Servicios Ambientales, en el cual se incluirían propietarios con terrenos de dominio privado (3.3 millones de hectáreas), con claros derechos de propiedad, mayoritariamente en propiedades individuales, en menor grado comunales (territorios indígenas), de uso fores-

contratos de PSA enfocados en las tres acciones estratégicas de deforestación evitada. En diciembre de 2017 y diciembre de 2020 se realizarían las acciones de monitoreo previstas.

¹⁰ El inicio temprano de las acciones consideradas en el Programa de Reducción de Emisiones, responde a: i) la disponibilidad de fondos públicos para financiar la implementación inicial de las acciones REDD+; y ii) la oportunidad de venta de derechos de reducción de emisiones proporcionada por el Fondo de Carbono.

tal y agropecuario, fuera de parques nacionales o reservas biológicas.

Con el propósito de maximizar co-beneficios ambientales como la recuperación de suelos, control erosión y mejora de infiltración de aguas, se priorizará la inducción del crecimiento secundario y el establecimiento de plantaciones forestales y sistemas agroforestales en tierras en sobreuso. Dichas áreas se concentran en las tierras bajas de la Vertiente Norte y Caribe, así como en las Vertiente Pacífico Central y Sur del país. Para maximizar co-beneficios ambientales como protección de la calidad y disponibilidad del agua y la biodiversidad, se priorizará la deforestación evitada en aquellas cuencas con concesiones de agua para consumo humano, riego y producción hidroeléctrica, así como también aquellos hábitats sub representados en el sistema de parques nacionales y reservas biológicas considerados como vacíos de conservación de biodiversidad.

El Salvador

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

Durante muchas décadas se impulsaron políticas que promovían el aumento de las exportaciones agrícolas, y el país experimentó la conversión de sus zonas boscosas hacia producción agrícola de añil, algodón, producción de café, caña de azúcar y producción ganadera. Además, el tipo de agricultura que se promovió, dependía de crecientes niveles de agroquímicos y otras prácticas no sostenibles, lo que a su vez causó una degradación ambiental severa, caracterizada por una fuerte erosión y pérdida de suelo fértil, contaminación del suelo y agua, pérdida de biodiversidad y grandes alteraciones del paisaje. En la actualidad, El Salvador apenas cuenta con un 27% de cobertura, que incluye un 13% de ecosistemas naturales, y cerca de un 9% de cafetales bajo sombra.

Los bosques latifoliados deciduos y semideciduos que representa un 8.5% en todo el territorio nacional son los más afectados por la deforestación con una pérdida de 40,471 ha, que comprende el 83.8% de toda la deforestación del país. En cambio, los bosques nebulosos y los manglares son los que menos pérdida han experimentado en este período (1998-2008) con 10 y 123 ha respectivamente.

Las causas principales de la deforestación son complejas y varían de una zona a otra. Un análisis preliminar indica que -hoy en día- las principales causas de la deforestación y la degradación de los bosques y suelos en El Salvador son atribuidas a: i) la expansión de las actividades agrícolas y aplicación de prácticas no sostenibles; ii) el crecimiento urbano y construcción de infraestructura; iii) la producción ganadera; iii) la extracción de leña y madera; y iv) en el caso de los manglares, la tala ilegal y extracción de leña y madera para viviendas, actividades agrícolas y ganaderas, y el establecimiento de salineras y pequeñas camaroneras. En menor medida, pero siempre una causa importante, son los incendios forestales y quemas agrícolas.

Según el último Mapa de Uso de Suelo de El Salvador realizado por el MARN en 2002, los 20,051 Km² de la superficie territorial estaban siendo utilizados en un 67.23% para actividades agrícolas, un 19.42% para bosques y cobertura leñosa, y un 13.35% entre cuerpos de agua y humedales y tejido urbano. Específicamente las actividades agrícolas se distribuían en un 17.49% para cultivos de granos básicos, un 12.40% para pastos, un 10.49% para café, un 4.26%, para caña de azúcar, 0.20% para árboles frutales, 0.21% con palmeras oleíferas, 3.88% para una asociación de cultivos anuales y permanentes, un 8.38% de mosaicos de cultivos y pastos, un 9.41% para un mosaico de cultivos, pastos y vegetación natural y otros cultivos en el 0.51%.

El uso inadecuado de las tierras de acuerdo con su vocación natural, genera condiciones de bajo aprovechamiento y de deterioro de los suelos, lo cual conlleva a un conflicto de uso del suelo. Según datos del MARN, el 91% de las tierras del país se utilizan inapropiadamente, es decir, se usan sin atender la vocación del suelo, siendo que un 45% muestran un alto conflicto con el uso y un 45% muestran bajo conflicto. Apenas 9% de la tierra se utiliza de acuerdo con la vocación del suelo. En El Salvador, los procesos de degradación del suelo se consideran severos, estimándose que se pierden 59 millones de toneladas métricas de suelo anualmente por erosión dentro del 75% del territorio del país. Entre las causas de esa degradación se encuentran procesos naturales como la erosión propia de los relieves jóvenes y de los materiales poco consolidados y la ocurrencia de lluvias torrenciales con gran poder erosivo, lo anterior se acelera por la pérdida de cobertura y las prácticas agrícolas inadecuadas utilizadas por una agricultura de subsistencia que se desarrolla en un elevado porcentaje de las laderas del país. Más del 70% de las tierras cultivadas con granos básicos, se encuentran en laderas. Al 2012, con el incremento en la variabilidad climática las áreas y niveles de erosión se ha aumentado significativamente, debido a un creciente cambio de uso de suelos por la extensión de la urbanización en zonas altas (bosques y café de sombra) y el avance de la producción de caña de azúcar sobre áreas de regeneración natural de bosques y pastos.

Las opciones estratégicas para REDD+

En mayo de 2012, el Consejo de Ministros aprobó la Política Nacional del Medio Ambiente 2012, la cual tiene como objetivo central “revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad frente al cambio climático”. La nueva Política incluye seis líneas prioritarias de acción: i) la restauración y conservación inclusiva

de ecosistemas; ii) la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial; iii) la gestión del recurso hídrico; iv), la adaptación al cambio climático y reducción de riesgos; v) la responsabilidad y cumplimiento ambiental; y vi) el saneamiento ambiental integral. Bajo ese marco, el MARN lanzó oficialmente el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), con el cual se pretende enfrentar, en forma planificada y agresiva, el severo deterioro de los ecosistemas y la pérdida de servicios ecosistémicos claves, que hacen que El Salvador muestre una alta vulnerabilidad ambiental y social ante las amenazas de la variabilidad climática.

El PREP se presenta además como una respuesta impostergable ante la necesidad de recuperación inmediata de la resiliencia y resistencia ecosistémica ante una amenaza climática creciente. Cumple con las condiciones Costo-Beneficio, y adopta un enfoque innovador proponiendo una intervención integral de los paisajes y territorios continuos, abordando al menos tres de los componentes del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático: i) el desarrollo de una agricultura resiliente al clima y amigable con la biodiversidad; ii) la restauración y conservación inclusiva de ecosistemas críticos; y iii) el desarrollo sinérgico de la infraestructura física y la infraestructura natural. Una de las principales iniciativas a impulsar en el marco de PREP es el Programa Nacional REDD+, con un enfoque de Mitigación basada en la Adaptación. Aunque la propuesta estratégica para el Programa REDD+ en El Salvador apuesta por la reducción de las tasas de deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales remanentes –ecosistemas naturales, plantaciones forestales, sistemas agroforestales como los cafetales, bosques en Áreas Naturales Protegidas entre otros– ésta se enfocará prioritariamente en el incremento de las Reservas Forestales de Carbono, considerando la alta vulnerabilidad y las condiciones de degrada-

ción ambiental que experimenta el país. Estos ecosistemas forestales representan los sumideros de Carbono más importantes y permiten albergar el mayor porcentaje de la biodiversidad del país, además de que proveen una serie de servicios ecosistémicos claves para el desarrollo local y nacional.

El severo deterioro de los suelos agrícolas conlleva a una caída de la productividad y de la producción de granos básicos y otros alimentos; altos niveles de erosión y de pérdida de suelo fértil; alta escorrentía superficial, azolvamiento de los ríos, sistemas de riego y presas y disminución de la capacidad de infiltración y recarga de acuíferos, y a la afectación a los medios de vida de comunidades locales.

Para revertir esta situación la Estrategia Nacional REDD+ para El Salvador debe apuntar con alta prioridad a la expansión masiva de los sistemas agro-forestales eco-eficientes, bajos en emisiones de CO₂ y una agricultura resiliente al clima, que permitan también la restauración de la conectividad ecológica a lo largo de los paisajes rurales. Para enfrentar los impulsores de la Deforestación y Degradación de los Bosques, e incrementar las Reservas Forestales de Carbono y garantizar la permanencia y sostenibilidad de las intervenciones, la Estrategia debe apostar a las siguientes opciones:

1. Promover actividades de agroforestería y productivas resilientes a los impactos de cambio climático, bajo en emisiones de CO₂ y que contribuyen a la conectividad de los bosques y áreas naturales protegidas.
2. Conservación de los ecosistemas forestales y restauración de ecosistemas recuperando conectividad ecológica y promover e incentivar la organización, gobernanza y capacidad de manejo de los recursos forestales y agroforestales a nivel territorial.

3. Diseño e implementación de un Programa de Incentivos y mecanismos de Compensación para promover los cambios hacia mejor uso de suelo, la adopción de buenas prácticas agrícolas, pecuarias, y forestales; la realización de actividades de conservación y restauración de ecosistemas forestales.
4. Desarrollo de nuevos instrumentos jurídicos de reconocimiento de derechos sobre recursos naturales y sobre recursos forestales manejados colectivamente (Áreas de Protección Comunitarias entre otras).
5. Activar los instrumentos legales, en especial aquellos contemplados en la Ley del Medio Ambiente y la Ley de Ordenamiento Territorial, relacionados con la zonificación y ordenamiento territorial; la regulación de las prácticas agrícolas; el control del cambio de uso del suelo; el control de la tala ilegal y los incendios forestales. Especial atención deberá recibir la activación de la Evaluación Ambiental Estratégica de las nuevas políticas, planes y programas, y la Evaluación Ambiental.
6. Armonizar las leyes sectoriales y las políticas, planes y programas de sectores vinculados al uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la gestión ambiental y forestal.
7. Desarrollar un marco regulatorio e instituciones para reconocer y regir las actividades que proveen servicios ecosistémicos, incluyendo la captura y almacenamiento de carbono.

Arreglos nacionales para la preparación de la Estrategia REDD+

El Comité de Cambio Climático del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente, creado en agosto de 2012, funge como instancia deliberativa de las políticas, planes y progra-

mas relacionados con la adaptación al cambio climático y su mitigación. Actualmente el Comité está conformado por el Ministro de Hacienda; el Ministro de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano; el Ministro de Agricultura y Ganadería; y el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales. De igual forma, se ha establecido un Comité Técnico, conformado por representantes de Alto Nivel de esas Carteras de Estado, el cual será encargado de asesorar y apoyar al nivel político en los asuntos técnicos sobre cambio climático y sobre las temáticas especializadas. El Comité de Cambio Climático tiene como responsabilidad primaria impulsar el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático y el Programa de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), promoviendo la articulación y coordinación interinstitucional, a fin de garantizar intervenciones específicas y sinérgicas que logren impactos positivos y significativos frente al cambio climático. A fin de evitar la dispersión, no se crean arreglos institucionales específicos para la preparación nacional y el diseño de la Estrategia REDD Plus de El Salvador, sino que se fortalecerán estructuras de participación y coordinación interinstitucional ya establecidas. En este sentido, la conducción, seguimiento y evaluación del proceso de preparación de Readiness del país se desarrollará a través de dos niveles:

a) Nivel estratégico de carácter nacional, por medio del Comité de Cambio Climático del Sistema Nacional de Gestión del Medio Ambiente (SINAMA). El Comité de Cambio Climático será el cuerpo directivo de la Estrategia REDD Plus y será una plataforma de incidencia política y coordinación de alto nivel que permitirá atender y darle seguimiento a los compromisos internacionales y a la agenda nacional de la Mitigación basada en la Adaptación. El Comité será apoyado por la Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos

(DGCCAE) del MARN, proveyéndole asesoría especializada y las propuestas de lineamientos para el diseño, preparación e implementación de la Estrategia Nacional REDD Plus de El Salvador. De igual forma, la DGCCAE apoyará con la conducción del Programa de Comunicación y Fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre REDD+ y sobre el enfoque de la Mitigación basada en la Adaptación.

b) Nivel consultivo intersectorial. El Comité de Cambio Climático establecerá un Comité Consultivo con la participación de representantes de todos los sectores claves. Para facilitar los procesos de participación se establecerán Mesas de Diálogo y Consulta las cuales, bajo el enfoque de Mitigación basada en la Adaptación, atenderán las temáticas específicas, asesorando y proveyendo los lineamientos para el diseño, preparación e implementación de la Estrategia Nacional REDD Plus de El Salvador.¹¹ Se fortalecerá la Mesa de Diálogo con las Comunidades Indígenas¹² y además se aprovecharán y fortalecerán las iniciativas e instancias terri-

¹¹ Inicialmente se han identificado cinco temas que requerirán diálogos y procesos amplios de consulta: Mecanismos de Gobernanza; Diseño de un Programa de Incentivos y Compensación; Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) y Salvaguardas; implementación de estrategias de atención de impulsores de la deforestación y degradación de bosques; y la adecuación de marcos legales reconociendo derechos.

¹² El MARN ha establecido un proceso de diálogo con las Comunidades Indígenas que inicialmente tiene como objetivo la socialización de la Política Nacional del Medio Ambiente, así como la apertura de un espacio de plena participación en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional del Medio Ambiente. Para dar seguimiento a este proceso los Pueblos Indígenas conformaron una Comisión de lideresas y líderes indígenas representantes de todo el país. La agenda de trabajo contempla la realización de una serie de reuniones en las regiones occidental, oriental, central y paracentral del país, que pretende involucrar a la mayor representación de las distintas comunidades. Se han abordado, entre otras, la temática relacionada con la restauración y conservación inclusiva de ecosistemas críticos y la adaptación al cambio climático y reducción de riesgos.

toriales de coordinación intersectorial, ampliando la participación de actores relevantes locales y los Comités Asesores Locales establecidos en el marco de la aplicación de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y las Mesas Permanentes Territoriales. Además, se utilizarán también las Mesas de Concertación de Desarrollo Forestal que ha establecido y coordina el Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuenca y Riego.¹³

Marco de implementación de REDD+

El Salvador ha participado activamente en las negociaciones de la Convención, y ha adoptado las decisiones de las Conferencias de Cancún (COP-16) y Durban (COP-17), incluidas las decisiones sobre REDD+. La COP-17 aprobó la creación del “Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para el Fortalecimiento de la Acción”, que en sustancia tiene por propósito, la creación de un nuevo “Protocolo, otro instrumento legal o resultado acordado con fuerza legal bajo la Convención” para el logro del objetivo último de la Convención. Este nuevo protocolo, instrumento o acuerdo con fuerza legal se aplicará a todas las Partes, no únicamente a las Partes miembros del Anexo I como sucede con el Protocolo de Kioto. Este es un tema de primordial importancia y objeto de

seguimiento para El Salvador, ya que en el mismo se establecerán, entre otros aspectos, compromisos de mitigación o reducción de emisiones para el país, los que deben negociarse bajo las condiciones apropiadas que no impidan los objetivos del desarrollo sustentable y la reducción de pobreza del país. También debe garantizarse que en este nuevo mecanismo, se respeten los principios fundamentales de la Convención Marco: equidad, responsabilidades comunes pero diferenciadas y el de las responsabilidades históricas en la generación del problema del cambio climático. En todo caso, es necesario que el país se prepare para el nuevo contexto internacional, para lo cual es fundamental crear las bases para un sistema que permita verificar los esfuerzos que se realizan en materia de mitigación del cambio climático, sin soslayar la prioridad que El Salvador ha dado al tema de la adaptación. En este sentido, es altamente prioritario el diseño e implementación de un Sistema de Monitoreo robusto, transparente y preciso, de ámbito nacional, que permita evaluar los resultados nacionales en cuanto al mantenimiento e incremento de sumideros de carbono, la restauración y conservación de la biodiversidad y los impactos sobre los medios de vida, la restauración del suelo, el control de la erosión, la regulación hídrica, el aumento de infiltración y recarga de acuíferos, y la generación de beneficios sociales y económicos.

Las negociaciones globales han avanzado hasta la creación de un Fondo Verde del Clima, que podría constituirse en el futuro en el mecanismo financiero más importante para movilizar recursos públicos y privados, que les permita a los países desarrollar esfuerzos significativos en materia de mitigación, adaptación y transferencia de tecnología entre otros aspectos. Es dentro de este marco y estos acuerdos que se ubica la propuesta de diseño e implementación de los arreglos institucionales para REDD Plus en El Salvador.

¹³ Dichas Mesas están constituidas por representantes de los productores forestales, de entidades gubernamentales, de oficinas locales ambientales y de turismo, asociaciones comunitarias y cooperativas. Estas mesas son foros de discusión y análisis del desarrollo del sector forestal, y entre los temas y asuntos discutidos está el programa de incentivos y mecanismos de compensación ambiental. Ya se han establecidos Mesas en varias regiones del país. Así se identifican la Mesa Forestal Productiva de Chalatenango (zona norte del país), MEFORPRO La Palma, Chalatenango; Mesa Forestal Productiva de San Vicente (zona central del país), MEFORPRO en San Vicente; Mesa de Concertación Forestal de Cabañas-Cuscatlán en Cinquera; y Mesa MECONFOR Cabañas-Cuscatlán; Mesa de Concertación de Usulután Norte, Usulután Sur, Mercedes Umaña y Jiquilisco (zona oriental del país).

El Salvador ha establecido como prioridad nacional la adaptación al cambio climático, y es con ésta lógica que orientará las acciones estratégicas de la restauración de ecosistemas y paisajes del país. Muchas de las acciones a impulsar tendrían co-beneficios de mitigación. En este sentido, aunque el Programa Nacional REDD Plus apuesta por la reducción de las tasas de deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales remanentes, ésta se enfocará prioritariamente en el incremento de las reservas forestales (y agroforestales) de Carbono, bajo un enfoque de restauración. Al menos dos factores obligan a adoptar enfoques particulares e innovadores: por un lado, su escasa cobertura arbórea, por lo que es necesario dirigir los esfuerzos al área rural y los usos actuales del suelo, donde la acción a impulsar no sólo consistirá en enfrentar el avance de la frontera agrícola sino cambios sustanciales en la agricultura; por otro lado, a diferencia de otros países donde ya existe una institucionalidad establecida, en El Salvador debe ser diseñada y construida la institucionalidad para el Programa de la Mitigación basada en la Adaptación.

Otro problema central es la condición de la tenencia de la tierra en el país. En este contexto, el marco para la implementación entendido como proceso, incluiría tres etapas, de manera que se pueda ir profundizando el conocimiento de las causas de la deforestación y degradación de los bosques, suelos y ecosistemas y lograr tener la capacidad de escoger atinadamente a las opciones para revertirlas y enfrentar sus drivers. Las etapas son:

Etapa I - Compromisos institucionales y profundización en la evaluación de Drivers: Se focalizará en la realización de los estudios dirigidos, principalmente a los asuntos y problemáticas a enfrentar durante la implementación.

Etapa II - Políticas, medidas, instalación de capacidades y ajustes programáticos: Un elemento cen-

tral será la revisión y análisis de los resultados obtenidos en las fases de preparación. Los temas claves son: resultados de incentivar desde la adaptación y la promoción de los cambios en la producción agropecuaria (agroforestal, infraestructura verde, conservación de suelos y agua, etc.), organización y capacidad de gobernanza local, efectividad de coordinación y actuación inter-ministerial, ensayos de sistemas que combinan la auto-regulación y regulación gubernamental.

Etapa III - Implementación a escala: Se ejecutará la implementación total donde se tendrían los marcos legales y regulatorios diseñados, los arreglos institucionales consolidados, el diseño de instrumentos adecuados para la promoción, regulación, incentivación y compensación de las acciones a una escala de importancia nacional. El sistema de Monitoreo estará diseñado para incluir la habilidad de medir las emisiones y aumento de almacenaje de CO₂ en los esquemas admitidos dentro de la estrategia y los cambios en los niveles de biodiversidad a nivel nacional. Los programas de capacitación para el personal gubernamental y para la participación de la sociedad civil (mediciones comunitarias) estarían diseñadas y en ejecución.

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

Aunque la Estrategia REDD+ en El Salvador apuesta por la reducción de las tasas de deforestación y la degradación de los ecosistemas forestales remanentes - ecosistemas naturales, plantaciones forestales, sistemas agroforestales como los cafetales, bosques en Áreas Naturales Protegidas etc. - ésta se enfocará prioritariamente en el incremento de las Reservas Forestales de Carbono, considerando la alta vulnerabilidad y las condiciones de degradación ambiental que experimenta el país. En 2008, el MARN evidenció que el país muestra una falta de cobertura arbórea en un 42% (170,299 ha) del total

de las áreas propensas a deslizamientos y en un 67% de los márgenes de los principales ríos (pérdida de bosques de galería o riparios).

Entre los pasos a seguir para el establecimiento de los Niveles de Referencia para El Salvador están: i) establecer los sumideros y los gases a incluir; la revisión/actualización de la definición nacional de Bosque; ii) el establecimiento del período de tiempo histórico dentro del cual serán estimadas las emisiones y remociones; la descripción de los métodos para estimar las reservas de Carbono; iii) la conformación del Comité Técnico Ad Hoc¹⁴ que coordinará la preparación del Nivel de Referencia y el diseño del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación; iv) la identificación de las posibles fuentes y requerimientos de información para fortalecer el Sistema de Referencia; v) diseño e implementación de un Programa de Fortalecimiento de Capacidades y entrenamiento especializado de personal técnico sobre evaluación de sumideros y/o reservas de Carbono, análisis de datos y sistematización de información. Como parte de la institucionalidad para el monitoreo del carbono, se propone el establecimiento de la Oficina Técnica Nacional de Monitoreo (OTNAM), adscrita al MARN, como la entidad responsable de la coordinación y dirección del Sistema de Monitoreo. Asimismo, se desarrollaría un Programa de Investigación y Monitoreo Forestal Nacional, que será apoyado por la Dirección

¹⁴ Para la conformación de este Comité Técnico, los actores claves son: la Dirección General del Observatorio Ambiental del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (unidades de Gerencia de Ecosistemas y del Sistema de Información Ambiental); Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego del Ministerio de Agricultura y Ganadería; Facultad de Agronomía de la Universidad de El Salvador; Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA); Instituto Geográfico Nacional (IGN); Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); y la Fundación para Estudios del Café (PROCAFE). Además se coordinará/participarán actores locales, Gobiernos Municipales, Comunidades Locales e indígenas, ONG y sector privado. Todos los actores sin excepción requieren un fortalecimiento de capacidades tanto en recursos humanos especializados, como institucionales.

General del Observatorio Ambiental del MARN que se focalizará específicamente en la elaboración y generación de información relevante sobre aprovechamiento, manejo forestal y otros temas como insumos para el monitoreo en las reservas de carbono. Este programa se encargará también sobre temas concernientes a la investigación sobre modelos alométricos, licencias y programas especializados de cuantificación de carbono y biodiversidad.

Durante la preparación de la Estrategia Nacional REDD+, se establecerá un Sistema de Monitoreo de co-beneficios, el cual será diseñado y construido en forma participativa, bajo coordinación de la Dirección General de Cambio Climático y Asuntos Estratégicos, y la Dirección General del Observatorio Ambiental, ambas del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, se promoverá el apoyo y participación de especialistas de instituciones gubernamentales, del sector privado, de la academia, ONG y de actores locales, partiendo de las capacidades actuales de las instituciones nacionales y la información disponible.

Los alcances del Sistema irán aumentando a medida que las capacidades nacionales vayan siendo fortalecidas. El Sistema incluiría componentes para el monitoreo de la biodiversidad; los beneficios sociales y económicos de las actividades REDD+; la gobernanza en REDD+; los beneficios sobre la conservación de suelo y agua; el control de la erosión; y el aumento de la infiltración y la recarga de acuíferos.

Consulta y participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

El plan de consulta PREP - REDD+ hace referencia a un proceso continuo que pretende incorporar a todos los actores relevantes en el diseño e implementación de un programa REDD+ en El Salvador. La consulta se realizará en 4 fases: i) preparación y difusión del proceso

de consulta (incluye la estrategia de comunicación más amplia para REDD+ para cada sector y para un público más amplio); ii) aplicación de la consulta a nivel nacional; iii) diseño y realización de la ESAE para afinar la Estrategia Nacional REDD+ de Mitigación basada en la Adaptación; iv) divulgación de los resultados y su aporte en la formulación, diseño y ampliación de la Estrategia Nacional REDD+. Asimismo, se propone establecer mesas de diálogo con los sectores clave.

En este contexto se busca identificar y potenciar la experticia y experiencia de los sectores, y su participación e involucramiento pleno y especializado en la construcción de la Estrategia Nacional REDD+. Las temáticas a trabajar y una relación preliminar de actores podrán ser las siguientes: i) sistema de incentivos y compensación con los sectores forestal, cafetalero, ONG co-manejadoras de Áreas Naturales Protegidas, RENAPES, actores locales, asociaciones agrícolas y pecuarias; ii) Sistema de Monitoreo MRV/Salvaguardas con sector académico-científico, comunidades indígenas, Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCO), mesas locales, MAG, MARN y CENTA; iii) Estrategias de Atención de Drivers con MARN, MOP, MAG, CENTA, Comisión Nacional contra Incendios Forestales y Mesa Nacional de Caña de Azúcar; iv) adecuación de marcos legales para reconocer los derechos con MH, MIREX, MARN, MAG, MOP, comunidades indígenas, comunidades locales, ADESCO, asociaciones de agricultores y mesas locales; y v) mecanismos de gobernanza con representantes de cooperativas agropecuarias, ONG ambientalistas, sector académico-científico, sector forestal, asociaciones de cafetaleros, comunidades indígenas, sector privado, representantes de productores, comunidades locales y mesas locales.

Oficina de Resolución de Conflictos y Toma de Acuerdos (ORCTA). Durante el proceso de consulta y posterior implementación de activi-

dades REDD+, es normal que existan conflictos donde se expresan diferencias entre dos o más personas o grupos, y se caracteriza por la tensión, el desacuerdo, el exaltamiento de las emociones o la polarización.

Bajo este contexto el objetivo de la Oficina será proponer lineamientos y estrategias para realizar acciones de prevención, gestión y resolución de conflictos sociales y ambientales encarando abiertamente las diversas situaciones durante el proceso. La Oficina funcionará dentro del MARN y estará conformada por un equipo de profesionales con capacidades de negociación, mediación y arbitraje y también con habilidades esenciales en el manejo de conflictos, capacidad de consenso, diplomacia y solución analítica de problemas.

Por la amplitud del tipo de acciones, y la variedad de áreas del país que tocaría, el MARN considera que varias de las salvaguardas podrían ser activadas y atendidas. Proponemos que el proceso de la ESAE garantizará la adecuada atención y respuesta, ya sea con la demostración de cómo algunos elementos centrales de la misma estrategia de PREP se dirija a evitar los problemas, que suelen surgir en los contextos de amplios bosques con poblaciones dependiente de ellos, no así en el contexto de El Salvador.

Ubicando el contexto especial de El Salvador y su abordaje de mitigación basada en la adaptación, se tendrá que señalar la necesidad para esfuerzos particulares que compensen a los sectores afectados negativamente, si se diera el caso. Las salvaguardas anticipadas a ser posiblemente activadas y atendidas son las siguientes: Evaluación Ambiental (OP/B 4.01); Hábitat Natural (OP/B 4.04); Pueblos Indígenas (OP/B 4.10); Recursos Culturales Físicos (OP/B 4.11); Bosques (OP/B 4.36); Reasentamiento Involuntario (OP/B 4.12); Proyectos en Zonas de Disputa (OP/B 7.60). De igual forma se tomará

en cuenta lo acordado en la COP16 de la CMNUCC (Cancún 2010) en su Decisión 1/CP.16 Apéndice I sobre Salvaguardias para los programas nacionales REDD+.

La Evaluación Ambiental y Social Estratégica se realizará en tres fases: el contexto para la SESA, el análisis y la evaluación; y el seguimiento.

Fase I – Contexto: Los pasos a seguir son i) Identificar el objeto de evaluación (definir el problema, encuadrar la visión y los objetivos que se persiguen); ii) Identificar los factores críticos para la SESA: las cuestiones estratégicas frente a las tendencias, los factores ambientales, las interacciones / conflictos sectoriales y el cuadro de referencia (objetivos de ambiente y sustentabilidad); iii) Identificar los objetivos de la SESA; iv) Establecer los foros apropiados de actores y la estrategia de comunicación e involucramiento de cada una; v) Establecer el esquema de conexión a los procesos de política, planeamiento y programación-integración.

Fase II – Análisis y Evaluación: i) Caracterizar y analizar las principales tendencias relacionadas a los factores críticos; ii) Usar escenarios futuros posibles y considerar opciones y alternativas para alcanzar los objetivos propuestos; iii) Analizar y considerar los resultados de 1.#4 como insumo claves para modificar/evaluar las opciones; iv) Evaluar y comparar opciones; v) Concluir sobre oportunidades/riesgos y medidas de gestión.

Fase III – Seguimiento: i) Proponer un programa de seguimiento (directrices de planeamiento, monitoreo y gestión) y los arreglos institucionales necesarios para una buena gobernabilidad; ii) Incorporar los mecanismos para la participación de actores claves en el seguimiento.

Guatemala

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

La dinámica de los bosques está marcada por una recurrente pérdida. Se estima que Guatemala ha perdido el 50% de los bosques que existían en 1950. Durante 2001-2006, la pérdida neta anual de bosque fue de 48,084 ha (tasa neta anual de 1.16%). De la superficie de bosques, cerca del 72% se concentra en los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Izabal y Quiché. En términos de administración de los bosques existentes, un 44.4% son competencia de la administración del INAB y el resto (55.6%), los administra el CONAP por encontrarse dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP).

En Guatemala se han identificado 5 frentes y 97 focos de deforestación. Los frentes de deforestación representan casi el 40% de la deforestación del país y están ubicados en Petén, Izabal y Huehuetenango. Los 97 focos de deforestación representan el 11% de la deforestación y están ubicados en el norte, nor-occidente y nor-occidente del país. El 49% restante de la deforestación se explica en pequeños focos distribuidos principalmente en el centro del país, en remanentes de bosque de pino y encino. El R-PP identifica entre casusas directas, estructurales e indirectas que inciden en la deforestación.

Causas Directas: Distintos estudios coinciden en identificar como principales agentes y causas el cambio de uso de la tierra, especialmente para fines agropecuarios y el crecimiento urbano; los incendios forestales que han aumentado en frecuencia y gravedad en los últimos años atribuidos al comportamiento de El Niño; así como por las plagas y a la extracción ilegal de madera. Incluso existe deforestación por la expansión de la ganadería extensiva a gran escala, que a

su vez forma parte de estrategias más complejas para control territorial de actividades ilícitas.

Causas Estructurales: Las causas directas se desprenden de condiciones estructurales, resumidas en el modelo de crecimiento económico, crecimiento poblacional, la pobreza, el sistema educativo, la cultura forestal y los sistemas de tenencia y distribución de la tierra, las cuales generan fuerzas impulsoras de deforestación.

Causas Indirectas: Se han identificado como causas indirectas la baja oferta de empleo en el área rural, la corrupción, la cultura de cultivos limpios, la debilidad institucional para el monitoreo forestal, las fallas del mercado de intermediación y del mercado financiero, y políticas públicas.

A pesar de que Guatemala ha generado estudios e información sobre deforestación, plantea la necesidad de información más específica en diferentes regiones, profundizando la cuantificación, el análisis geo-espacial y el análisis participativo de los drivers así como de los sectores afectados. Para ello, se prevé un Plan de Acción para el Análisis de Agentes y Causas de Deforestación, con diversos estudios y talleres de evaluación-validación.

Las opciones estratégicas para REDD+

Las opciones de una estrategia REDD+ deben estar orientadas por el criterio de generar mayores reducciones al menor costo, y para ello habrá de evaluarse en profundidad cada una de las que sean planteadas. Un primer conjunto de opciones de estrategia se proponen, a partir de los agentes y causas identificadas en el capítulo previo, con la claridad que debe haber un enfoque en atender los elementos de reducción de deforestación y degradación de los bosques así como el cumplimiento de otros elementos vinculados con el manejo de los bosques, el mejora-

miento de los stocks de carbono y acciones para garantizar las funciones de conservación de los ecosistemas en cuestión. Las opciones son:

1. Armonización del marco de políticas, planes e instrumentos, de sectores vinculados al uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la gestión forestal-ambiental.
2. Fortalecimiento de las capacidades institucionales de vigilancia y protección forestal, operación de justicia y control de la tala ilegal.
3. Promoción y Fortalecimiento del Ordenamiento Territorial. Actividades que requieren especial atención, regulación y armonización son los cultivos agroindustriales (palma africana, caña de azúcar) y el desarrollo urbano.
4. Fortalecimiento de los programas existentes y creación de nuevos mecanismos de incentivos para actividades (económicas y no económicas) de conservación, protección y manejo de los bosques, sistemas agroforestales y producción forestal energética.
5. Desarrollo del marco regulatorio y la institucionalidad relacionada con el reconocimiento económico de los bienes y servicios ambientales, incluyendo el carbono forestal.
6. Fomento de actividades productivas y medios de vida compatibles con la conservación y manejo sostenible de los bosques y paisajes agroforestales.
7. Desarrollo e Implementación de una Estrategia para Uso Sostenible de Leña como fuente energética.

Para varias de las opciones propuestas es probable que sea necesario modificar algunas normativas, leyes, políticas y/o estrategias institu-

cionales o nacionales. Asimismo, se identifican criterios de evaluación de factibilidad de las opciones que se relacionan con el costo-beneficio, la permanencia, la adicionalidad y las fugas. Las opciones se evaluarán a través de estudios ex-ante en 3 niveles (local, sub-nacional y nacional).

Arreglos nacionales para la preparación de la Estrategia REDD+

En junio de 2011, el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Instituto Nacional de Bosques, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación conformaron el Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI) para el manejo de los recursos naturales. Dicho Grupo sería la instancia de coordinación a nivel político gubernamental del proceso de preparación de Guatemala para REDD+.

La sociedad civil ha desarrollado en los últimos años diversas estructuras y espacios relacionados con el Cambio Climático y con problemáticas particulares, como la deforestación y degradación de los bosques. La Mesa Nacional de Cambio Climático (MNCC) fue conformada en el mes de abril de 2009, para consensuar la Política de Cambio Climático, que fue elaborada por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, MARN. La MNCC está integrada por varias ONG nacionales e internacionales y entidades académicas que con el objeto de recibir asesoría técnica, presentar temas o aportar en las discusiones invita a entidades públicas. Durante los procesos de discusión de la Política Nacional de Cambio Climático participaron diversas organizaciones indígenas que formaron un sub-grupo de esta mesa destinado a tratar los asuntos desde la perspectiva de los pueblos indígenas, dando lugar a la Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala (MICCG). Hoy día este foro, y en menor medida el foro más amplio de la MNCC, discuten

temáticas que se relacionan con el rol de los bosques en la adaptación al CC y en la mitigación de emisiones de GEI.

El sector privado, por su parte, ha generado iniciativas relacionadas principalmente con el tema de energías renovables, y por otro lado con el mercado voluntario de carbono. En este sentido destacan la Asociación de Generadores de Energías Renovables (AGER), el Instituto de Cambio Climático (ICC) vinculado al sector azucarero y el Grupo Agroindustrial de Occidente que ha comercializado el primer proyecto agro-forestal de fijación de carbono en plantaciones de hule de Guatemala.

La participación del Sector Privado es vital durante la preparación e implementación de una Estrategia Nacional para Reducir la Deforestación (ENRD), y se define principalmente en dos sentidos: a) Como facilitadores de información y posible transferencia de capacidades, por la experiencia que han generado en el desarrollo de proyectos para la comercialización de bonos de carbono, y b) Como usuarios de la tierra: el aprovechamiento de los bosques, actividades agroindustriales (agricultura, ganadería), minería, etc. Por ello, es necesario desde etapas tempranas en la preparación REDD+, iniciar el diálogo y planificar una estrategia para la inclusión efectiva del sector privado en estos dos roles identificados y otros, que en el proceso pudieran identificarse.

Para el proceso de preparación y diseño de una Estrategia REDD+, se propone una estructura de participación, concertación y coordinación interinstitucional, con diferentes ámbitos para conducir el proceso de preparación de Guatemala para REDD+. Los ámbitos son:

- *Ámbito Nacional:* Conformado por diferentes foros y órganos de gobierno, como el Gabinete Socioambiental de la Presidencia de la República y la Comisión Interinstitucional

para el Cambio Climático (ambos son órganos conformados por los Ministros de Estado para la coordinación, armonización y seguimiento de las políticas y acciones relacionadas con el ambiente y el cambio climático, respectivamente); el Grupo de Coordinación Interinstitucional (GCI) para el Manejo de los Recursos Naturales, conformado por las autoridades de las instituciones relacionadas con el manejo de los recursos naturales (MARN, MAGA, INAB y CONAP), que cuenta con una Secretaría Técnica; el Grupo de Bosques, Biodiversidad y Cambio Climático (GBByCC), de amplia participación de actores relevantes y se ha planeado como el principal órgano de trabajo conjunto, diálogo y búsqueda de consensos para el proceso de preparación. El GBByCC se ha propuesto como el principal foro de diálogo, búsqueda de consensos y trabajo conjunto de propuestas a nivel nacional.

- *Ámbito Regional:* conformado por diferentes instancias políticas y de diálogo entre las cuales están las Mesas Regionales de Cambio Climático, las Mesas de Concertación y Política Forestal y las Mesas de Coadministradores de Áreas Protegidas. Se espera vincular estas mesas al proceso nacional para que sean los foros de diálogo y consenso a nivel regional (varios departamentos), y también funcionarían como el vínculo con actores locales de las áreas en que trabajan. No en todas las regiones existen o funcionan estos tipos de mesas, por lo que en el proceso se decidiría con los actores locales cuáles funcionan de una manera aceptable en cada región, para que sean el vínculo entre lo regional y lo nacional.
- *Ámbito Departamental:* El principal vínculo serían los Consejos de Desarrollo Departamental (CODEDES), buscando mantener el contacto y flujo de información y trabajar acciones en conjunto, cuando actividades de

REDD+ se vayan a desarrollar en alguna área del departamento. En los CODEDES participan diferentes sectores (privado, academia, pueblos indígenas y comunidades locales, gobierno, etc.) y están regulados por la Ley de Consejos de Desarrollo.

- *Ámbito Local:* Áreas específicas de acción de REDD+, aunque existen los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), el proceso nacional no pretende llegar directamente a cada uno de ellos, por razones prácticas. Sin embargo, se espera que las diferentes Mesas Regionales y los CODEDES sean quienes difundan la información y apoyen directamente los procesos locales en las áreas específicas donde REDD+ vaya a implementarse.

En enero de 2012 se realizó una consulta general con actores relevantes acerca de la estructura de coordinación institucional. Los principales temas discutidos giraron en torno a: i) definición de roles y funciones del GBByCC y de los actores que lo conforman; ii) que la estructura refleje más claramente cómo los actores tienen involucramiento y participación en la toma de decisiones; iii) el Grupo de Coordinación Interinstitucional (MARN, MAGA, INAB, CONAP), debería ser el vínculo directo entre el GBByCC, el Gabinete Socioambiental y/o la CICC; y iv) fortalecimiento de mecanismos específicos para comunidades locales y pueblos indígenas.

Marco de implementación de REDD+

El marco de implementación de REDD+ se define en 3 fases, de manera que se puedan superar las causas de la deforestación a nivel del país, de acuerdo con los procesos y estructuras nacionales existentes. Las fases son:

Fase I - Preparación: Se desarrollaría la Estrategia REDD+, identificando claramente los componentes y los roles de los diferentes actores involucrados en todo el proceso. Esta fase también incluirá la identificación de los agentes y causas de deforestación, la priorización inicial de medidas clave de política, la formación y fortalecimiento de capacidades institucionales tanto para actores gubernamentales como de la sociedad civil. Esto será la base para las siguientes dos fases, incluyendo el MRV. Actualmente Guatemala se encuentra sobre todo en esta fase, aunque hay algunas acciones implementadas o en desarrollo que la colocan también en la fase II.

Fase II – Políticas y Medidas: Desarrollo y modificación de políticas, leyes, normas, programas y otras medidas que viabilicen el mecanismo. En esta fase se fortalecerían las capacidades institucionales, la gobernanza forestal, la generación de información, la definición de marcos legales, la incorporación del concepto en el manejo forestal, la restauración forestal, presión en áreas protegidas, manejo comunitario, etc. Asimismo, se fomentarían actividades que reduzcan la presión sobre el bosque (agricultura sostenible, energías renovables). Por último se definirá el marco económico y financiero del mecanismo. Es probable que se requieran modificaciones a leyes existentes o creación de nuevos marcos legales, para lo cual será necesario trabajo conjunto con equipos del Organismo Legislativo.

Fase III - Implementación: Implementación y financiamiento de diversos instrumentos técnicos, sociales, económicos y financieros bajo formas de pago o compensación de actividades REDD+. En este sentido, Guatemala apuesta por la implementación de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Deforestación.

Según el R-PP, el marco institucional actual sobre bosques y cambio climático está dado en el MARN, MAGA, INAB y CONAP. Sin em-

bargo, menciona que para definir un marco único y consensuado para la implementación de REDD+, se hace necesario establecer y resolver acuerdos y arreglos institucionales que permitan que el marco de implementación sea efectivo, eficiente y equitativo, más allá de la fase de preparación. Eso supone resolver cuestiones como:

Derechos sobre reducción de emisiones: Guatemala no tiene un marco regulatorio específico para establecer derechos sobre reducción de emisiones por deforestación y degradación. Se han realizado algunos estudios previos relacionados con la definición de un marco legal para establecer derechos sobre reducciones de emisiones en proyectos de carbono forestal; específicamente en un escenario de mercados voluntarios, como posibles escenarios factibles.¹⁵

Propiedad de los bosques: La propiedad o tenencia de los bosques es de tipo estatal, comunitaria, privada o municipal. Hay claridad de quienes son los actores que realizan acciones a favor de

¹⁵ En el caso de *poseedores y propietarios de los bosques*, no hay mayor contradicción para definir los derechos de las reducciones, sean privados, comunitarios o municipales; sin embargo, en las tierras del Estado, se han generado varios criterios, especialmente donde hay otros actores vinculados a la administración de las áreas (generalmente áreas protegidas). *Las experiencias que el sector privado y territorios municipales* han experimentado para definir los derechos de sus reducciones en mercados voluntarios, se han circunscrito a la propiedad de la tierra y a la legitimación para realizar actividades que generen reducción, fijación o captura de carbono; y ha sido la base para iniciar la negociación o para obtener compensaciones. Otro elemento que se propone basado en la experiencia privada, radica en que el Estado pueda compensar las reducciones a través de sus mecanismos existentes, y con la cesión de derechos al Estado, después de la compensación, este pueda actuar buscando la mejor opción para el uso de las reducciones, esto es fondos, mercados u otros arreglos. Los mecanismos existentes como PINPEP, tienen una estructura legal y financiera que permitirá tener una gestión adecuada del planteamiento. A través del MARN, se está gestionando una reforma de gobernanza, a través de la creación de la Ley de Cambio Climático, la cual tiene artículos específicos que definen el esquema regulatorio para los derechos de las reducciones, según sea el régimen de posesión o tenencia de las tierras con bosques.

la protección y conservación de los bosques y se menciona que ese debería ser el punto de partida para la discusión sobre los derechos de reducción de emisiones.

Mecanismo de redistribución de beneficios: Con la adaptación de los instrumentos PINFOR y PINPEP se esperaba generar una de las opciones para desarrollar mecanismos costo-efectivos y equitativos de redistribución de beneficios. Estos Programas han desarrollado marcos económicos, legales y operativos que les ha permitido cumplir sus objetivos y metas con alto niveles de eficiencia y efectividad. En 13 años, estos Programas han invertido más de USUS\$160 millones, de los cuales más del 75% corresponde a fondos estatales. También existen fondos específicos que financian actividades de conservación ambiental (FONACON, FCA, etc.) que operan a través de esquemas mixtos con sus propios mecanismos financieros.

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

Guatemala inició el proceso de construcción del primer escenario de referencia sub-nacional en la región llamada Tierras Bajas del Norte –TBN, región que concentra el 70% de la deforestación del país. Dicho escenario es coordinado por MARN, CONAP, e INAB, con el apoyo de organizaciones como Rainforest Alliance y Carbon Decisions. El escenario de referencia toma en cuenta únicamente la deforestación, debido a la falta de información y complejidad para el análisis y monitoreo de la degradación forestal. El método seleccionado se basa en datos históricos de cobertura forestal, las tasas de deforestación y la proyección espacial en un período de 30 años. Las densidades de carbono necesarias para la estimación de emisiones se han obtenido con la información existente de inventarios forestales y de carbono disponibles para las TBN. A finales de 2011 se habría concluido el escenario para validarlo nacionalmente y some-

terlo a un auditor independiente para su validación internacional.

A pesar de los avances para un escenario en la TBN, en el R-PP se reconoce que Guatemala no tiene experiencia previa en modelar el comportamiento de la cobertura forestal o las densidades de carbono de los bosques con base en su correlación con herramientas o indicadores socioeconómicos o de desarrollo. Es incipiente el desarrollo escenarios nacionales macroeconómicos y de desarrollo de largo plazo, que permitan, en el corto plazo, efectuar análisis para identificar los niveles de correlación entre los cambios de cobertura y densidades de carbono con los indicadores socioeconómicos y de desarrollo que caracterizan dichos escenarios. Por ello, en el R-PP se incluye un Plan para el desarrollo de un escenario de referencia, coordinado por MARN, MAGA, CONAP e INAB.

Plan para el desarrollo de un escenario de referencia: Incluye un Comité Directivo (GCI), un grupo de organizaciones de soporte que generan información; se propone la creación de una Unidad Operativa del Sistema de MRV que estaría a cargo del INAB en coordinación con CONAP. El Plan incluye una zonificación sub-nacional que incluye 5 regiones: i) Región de las TBN; ii) Región Sarstún-Motagua; iii) Región Occidental; iv) Región Centro-Oriente; y v) Región Costa Sur. Además del avance con el escenario para las TBN, se iniciaron intentos para un proyecto de construcción de escenario de referencia en la Región Sarstun-Motagua, segunda en importancia nacional en términos de deforestación. De contar con los arreglos institucionales y el financiamiento necesario, se estima que serán necesarios alrededor de 3 años para la elaboración de escenarios de referencia sub-nacional en cada región contemplada por el Plan. La adopción de un enfoque sub-nacional es transitoria, pues Guatemala buscaría favorecer la implementación de acciones tempranas de REDD+, paralelo al desarrollo de las capaci-

dades nacionales requeridas para la implementación en el ámbito nacional.

Consulta y participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

Guatemala cuenta con un marco legal e institucional basado en leyes nacionales y acuerdos internacionales sobre los cuales se pretende basar el proceso de consulta y participación. Dicho marco incluye desde la Constitución Política, la Ley de descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Acuerdos de Paz, 1996), hasta el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, y la Iniciativa de Ley 3684 sobre Consulta a Pueblos Indígenas.

Respecto a la participación existe un marco organizativo institucional conformado por dependencias gubernamentales (secretarías, comisiones, unidades de pueblos indígenas, etc.), cuenta con espacios de asesoramiento institucional como el Consejo Asesor de Pueblos Indígenas del CONAP, la Mesa Indígena de Cambio Climático de Guatemala (MICCG), la Mesa Nacional de Cambio Climático, la Alianza Nacional de Organizaciones Forestales Comunitarias de Guatemala (Alianza OFC), y la Asociación de Organizaciones Ambientalistas (ASOREMA), entre otras, las cuales han jugado un papel de interlocución entre sociedad civil, pueblos indígenas y el Estado.

Según el R-PP, la preparación y formulación del proceso de consulta y participación se realizará sobre la base de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales y descansará sobre los principios del consentimiento previo, libre e informado entendido para este caso como un elemento básico y fundamental de la

capacidad de los pueblos indígenas para celebrar e implementar convenios y/o acuerdos, que les permita ejercer su soberanía, proteger sus tierras, territorios y recursos naturales.

Con este marco, el proceso de preparación implementaría el Plan de Participación y Consulta, con el objetivo de asegurar la viabilidad de la Estrategia REDD+, fortaleciendo e implementando los mecanismos de participación plena y efectiva, consulta y toma de decisiones y resolución de conflictos que garanticen el consentimiento previo, libre e informado durante el proceso de diseño e implementación de la Estrategia.

El R-PP propone un mecanismo de consulta para ir definiendo en consenso las opciones de estrategia más costo-efectivas para reducir la deforestación, así como los impactos sociales y ambientales. Este proceso se instrumentaría a través de una Evaluación Estratégica de los Impactos Sociales y Ambientales (SESA). Al mismo tiempo, dicha evaluación sería la primera etapa para definir la estructura del manejo ambiental y social de la Estrategia REDD+, las reformas en gobernanza y sus acciones. Para ello, se utilizarían las políticas de salvaguardas del Banco Mundial. Los objetivos de la SESA son: i) evaluar participativamente los impactos que generarán las opciones de estrategia REDD+ en términos sociales y ambientales; y ii) generar un espacio de discusión y propuesta con actores clave de la Estrategia REDD+ para evaluar los impactos sociales y ambientales, sus opciones y acciones en territorios forestales, especialmente de comunidades locales y pueblos indígenas. Los resultados de la SESA serían incorporados en dos niveles: i) local-territorial, que incluirá el análisis de los impactos sociales y económicos en función de las acciones REDD+ que se proponen en las opciones, para territorios específicos; y ii) nivel macro, que evaluará los impactos que las políticas e instrumentos de la Estrategia tendrían sobre

el sistema económico y ambiental a nivel nacional o sub-nacional para proponer reformas e instrumentos de política.

Honduras

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

La superficie hondureña con bosques es de 5.96 millones de ha. Las áreas protegidas representan 3.96 millones de ha. El área de bosque latifoliado es de 3.53 millones de ha; los pinares son 1.68 millones ha y las restantes 550,000 ha son de bosque mixto y manglares. La producción anual promedio de madera, en los últimos 5 años, fue de 880,000 m³, a cargo de unas 632 industrias forestales legalmente establecidas. Estudios diversos reflejan altas tasas de deforestación en Honduras. Aunque con metodologías diferentes, en 2003 se estimó una tasa de deforestación 55,000 ha por año, y en 2003, 156,000 ha por año.

El R-PP señala que en 2005 la Evaluación Nacional Forestal estimó que el área con bosque era de 5,791,602 ha; en tanto que en 2009, el mapa de coberturas estimó en 6,598,289 ha dicha área, reflejando enormes diferencias que reflejan la necesidad de estudios más exhaustivos para estimar más adecuadamente la cobertura forestal y las tasas de deforestación del país. A pesar de estas limitaciones, se resaltan la zona norte de Comayagua, el norte de Olancho y la Mosquitia hondureña, como zonas con los mayores niveles de deforestación.¹⁶ De manera general, se atribuye como principales causas de la deforestación a la ampliación de la frontera agrícola y ganadera, la tala ilegal (que se estima entre 30% y 40% del volumen total autorizado por la administración forestal hon-

¹⁶ Tegucigalpa, Comayagüela, San Pedro Sula y el Valle de Sula, y La Ceiba son otras zonas con elevados niveles de deforestación, aunque asociados a la expansión de la dinámica urbana.

dureña), los incendios forestales (unos 1,800 incendios anuales en los últimos seis años) y la extracción de leña. El R-PP identifica entre causas subyacentes y causas directas de la deforestación en Honduras.

Causas subyacentes: i) las relacionadas con problemas estructurales (patrones de urbanización, inadecuada distribución de la tierra, y vulnerabilidad de la forestería comunitaria, analfabetismo y falta de conciencia ambiental, cultura agrícola-ganadera, y uso de la leña, y corrupción y actividades ilícitas; ii) marco político y legal (falta de políticas forestales, fomento de actividades que afectan al sector forestal, dispersión de leyes y normativas, y falta de aplicación de normativas existentes); iii) institucionalidad (debilidad de la Administración Forestal del Estado, corrupción, y escasa coordinación); iv) aspectos financieros (falta de aplicación de incentivos y de instrumentos financieros como el pago por servicios ambientales).

Causas directas: Técnicas forestales mal diseñadas ó mal utilizadas; tala y comercio ilegal; prácticas agrícolas de roza, tumba y quema; agricultura de ladera y avance de la frontera agrícola; expansión agro-industrial a gran escala (tierras bajas y valles); ganadería extensiva y aumento de pastizales; y crecimiento urbano.

Opciones para una Estrategia REDD+

La Estrategia REDD+ se desarrollaría a través de un conjunto de políticas y programas para enfrentar las causas de la deforestación y/o la degradación forestal. Honduras tiene diversas políticas, programas, instrumentos y estrategias que deben ser consideradas por la Estrategia REDD+ como el Programa Nacional de Competitividad; la Estrategia de Protección Forestal; la Estrategia de Resinación; la Estrategia de Ecoturismo; la Estrategia Nacional de Biodiversidad y el Plan de Acción; así como la reactivación de la Estrategia para el Manejo del Bosque

Latifoliado y la Estrategia Nacional de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, y su Plan de Acción; el Plan de Acción para Desarrollar Capacidades Nacionales para la Conservación del Ambiente; el Programa de Trabajo en Áreas Protegidas de la Convención de Diversidad Biológica; la Estrategia de Sostenibilidad Financiera de las Áreas Protegidas; la Estrategia de Manejo Integrado de Cuencas; Forestería Comunitaria; Protección y Manejo de Bosques Latifoliados; Plantaciones Dendroenergéticas; Turismo Rural; Fondo Rotatorio para Resineros; Plan de Reasignación de Recursos a la Administración Forestal del Estado; Estrategia Nacional para Aprovechamiento y Reducción del Tráfico Ilegal de Productos Forestales; y Acuerdo para la Seguridad Jurídica y Equidad en la Tenencia de la Tierra.

La futura Estrategia REDD+ presentará un enfoque nacional, por lo que el planteamiento de fugas domésticas no sería considerado. Se pretende no sólo reducir las emisiones causadas por la deforestación y degradación de los bosques, sino también promover la conservación, fomentar el manejo sostenible y aumentar las reservas de carbono, apoyando las prioridades nacionales implementadas y ejecutadas por medio del ICF en coordinación con los actores relevantes. Entre las opciones se enfatizarán aquellas que tiendan a incrementar el manejo forestal sostenible, especialmente comunitario, en bosques nacionales, así como la captura de carbono en las áreas protegidas públicas (municipales y nacionales), el control de la tala, la comercialización y transporte de madera y especies silvestres ilegales, el fomento de la regeneración natural de bosques de pino mediante programas de protección contra incendios, entre otros.

Las opciones para una Estrategia REDD+ se enmarcan en la Visión de País y el Plan de Nación para Honduras de 2010, que incluyó el Programa Nacional Forestal (PRONAFOR), en

el cual se establece una Política Forestal que al año 2038 busca haber incrementado significativamente el área con cobertura arbórea a través de modelos de gestión forestal, áreas protegidas y vida silvestre, que mejoran el ambiente, protegen la biodiversidad y las fuentes de agua, propiciando una cultura de gobernanza forestal en mejora del clima de inversión que incrementa la producción y productividad de bienes y servicios ambientales sostenibles, cuyos beneficios se distribuyen con equidad entre los hondureños, conducentes al combate de la pobreza, la mitigación de la vulnerabilidad ambiental y la degradación de los ecosistemas. En este marco, la Estrategia REDD+ buscaría fortalecer las estrategias nacionales existentes e impulsar otras opciones estratégicas adicionales.

Fortalecimiento de estrategias existentes: incluye analizar, mejorar y actualizar estrategias relacionadas con el sector forestal, y sistematizar experiencias exitosas. Las estrategias existentes incluyen: Estrategia Nacional de Tala y Comercio Ilegal; Estrategia Nacional de Protección Forestal, Estrategia Nacional de Reforestación, Estrategia de Forestería Comunitaria, Estrategia del Programa Nacional Forestal, Estrategia del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Estrategia Nacional de Biodiversidad, Estrategia Nacional de Cambio Climático, y el Plan Estratégico del ICF. También se incluye el fortalecimiento de instrumentos financieros, como el Fondo para la Pre-inversión Forestal y Fomento de Plantaciones, el Fondo para el Manejo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y los mecanismos de deducción de la renta neta gravable por el concepto de inversiones en la forestación y reforestación.

Impulso de opciones estratégicas adicionales: Se ha identificado eliminar distorsiones en la renta de la tierra que propicien subsidios crediticios y cambios a usos no sostenibles de la tierra; eliminar la titulación irregular de tierras en áreas forestales nacionales; regular el reconocimiento

de derechos de los Pueblos Indígenas que viven en tierras nacionales de vocación forestal; reducir significativamente el corte, transporte y comercio ilegal de la madera y especies protegidas de flora y fauna; y mejorar la renta del bosque nacional e incrementar el manejo forestal sostenible.

Arreglos nacionales para el manejo de la preparación de la Estrategia REDD+

En 2010 se creó el Comité Interinstitucional de Cambio Climático (CICC) como un órgano permanente de apoyo a la Dirección Nacional de Cambio Climático de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). El CICC incluye representantes del gobierno central y local, empresa privada, sociedad civil, academia, pueblos indígenas y afrohondureños, colegios profesionales y cooperantes. El Comité opera como plataforma de discusión con el propósito de generar incidencia política para la coordinación de acciones sobre adaptación y mitigación del cambio climático. El CICC ha conformado el Comité Técnico Interinstitucional de Cambio Climático (CTICC) que servirá de órgano permanente ejecutor de directrices emitidas por el CICC, propondrá, revisará y realizará recomendaciones técnicas sobre planes, estrategias, programas y proyectos, y ejecutará acciones sobre cambio climático que elabora y aprueba el CICC.

El CTICC se subdivide en cuatro subcomités temáticos: i) calidad del aire; ii) agricultura y seguridad alimentaria; iii) recursos hídricos; y iv) Reducción de las Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques. El Subcomité REDD+ asumió la responsabilidad de promover el diálogo intersectorial y la incorporación de las Partes Interesadas Relevantes relacionadas con el sector forestal para fortalecer acciones encaminadas a la reducción y absorción de emisiones de gases de efecto invernadero.

ro. Desde su creación en 2010 a la fecha, el Subcomité REDD+ ha operado como plataforma de comunicación, diálogo y capacitación, así como para la coordinación de estudios de los componentes del R-PP.¹⁷

Al interior del sector gubernamental, se han definido roles específicos que desempeñarán las dos instituciones encargadas de liderar el proceso de preparación para la implementación de REDD+. SERNA desempeña su función como Punto Focal Político en la temática de REDD+ por ser el punto focal ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC). El Instituto Nacional de Conservación y Desarrollo Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre (ICF), que es el responsable de administrar el recurso forestal público, desempeña la función de Punto Focal Técnico para REDD+.¹⁸

Por otra parte, en el proceso de preparación del R-PP, se ha reconocido la existencia de la Mesa Nacional Indígena de Cambio Climático (MNICC), liderada por CONPAH y sus federaciones, como una plataforma de diálogo e incidencia indígena para el seguimiento del proceso de preparación para REDD+ y su eventual implementación. Se integraron una comisión política y una comisión técnica, como instancias independientes para aportar desde la cosmovi-

¹⁷ El Subcomité REDD+, integrado por unas 38 entidades y organizaciones, se ha reunido cada dos meses durante la etapa más reciente de elaboración del R-PP. Por el Gobierno participan: SERNA, ICF, SAG, INA, IP, SEDINAFROH, SEIP, SEFIN, SEPLAN, IHCAFE e INAM. Entre las organizaciones no-gubernamentales participan: AFH, AMADHO, AMHON, FEHCAFOR, FENAGH, FEPROAH, FOPRIDEH, Fundación Vida, MOPAWI, REDHACOFORG, RENAPH y Proyecto Aldea Global. Por las entidades de cooperación y ONG internacionales participan: FAO, Rainforest Alliance, CATIE, TNC, UICN, USAID/Pro-Parque, BID, GIZ, USFS y UE.

¹⁸ El ICF contaría con el apoyo del Sistema Nacional Forestal conformado por universidades vinculadas con el sector forestal (ESNACIFOR, UNAG y la UNAH) que asumiría el rol de monitoreo forestal, con el propósito de asegurar el reporte periódico y transparente de la información.

sión ancestral en el proceso de implementación de la ENCC y la elaboración de la futura Estrategia REDD+. La MNICC ha solicitado que se propicie un espacio de diálogo político con el Subcomité REDD+, con el objeto de aclarar los procesos y el establecimiento de sus roles para la preparación del R-PP.

El sector privado también ha demostrado interés en el Subcomité REDD+, así como de la futura implementación del R-PP. El sector privado desarrolla iniciativas vinculadas con el mercado voluntario de carbono, con la generación de proyectos de energía renovable, la adaptación al cambio climático y otros. Destaca la Red de Áreas Protegidas Privadas de Honduras (RENAPH), una de las organizaciones más representativas del sector forestal, así como el acercamiento con el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) para la generación e implementación de futuros proyectos REDD+.

Las cooperativas agroforestales y pequeños productores se encuentran representados dentro del Subcomité REDD+ a través de la Federación de Productores Agroforestales de Honduras (FEPROAH). Asimismo, otros miembros del Subcomité REDD+ como las ONG, organismos de cooperación y actores relevantes que han desarrollado actividades conjuntas con comunidades rurales.

Amparándose bajo el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, MASTA y el ICF establecieron que en el territorio de la Mosquitia en lugar de crear Consejos Consultivos, se utilizarían las estructuras comunitarias y territoriales existentes, que corresponde a los Consejos Comunales y Territoriales. Este mecanismo se ampliaría hacia todos los territorios indígenas del país.

Finalmente, como parte de los arreglos para el manejo de la preparación de la Estrategia

REDD+, se han conformado una Junta Directiva de REDD+ y una Secretaría Ejecutiva de REDD+. La Junta estaría conformada por tres representantes del Gobierno (SERNA, ICF y otro elegido entre las demás partes del Gobierno); dos representantes de la sociedad civil; dos representantes de organizaciones agroforestales; dos representantes del sector privado; dos representantes de los pueblos indígenas, los cuales serían miembros de la Mesa Nacional Indígena de Cambio Climático y serían elegidos por decisión de dicha Mesa. Los representantes de la Mesa en el Subcomité REDD+ en la Junta Directiva tendrían voz, pero no contarán con el derecho a voto en la toma de decisiones en la Junta Directiva.

La Secretaría Ejecutiva de REDD+ estaría conformada por un(a) Secretario(a) Ejecutivo(a) y dos asistentes profesionales en ciencias ambientales, biológicas y/o forestales, así como por un asistente profesional en ciencias sociales, con experiencia de trabajo con comunidades. Esta Secretaría estaría adscrita a la Dirección Nacional de Cambio Climático de la SERNA y sus funciones incluirían: i) facilitar el funcionamiento del Subcomité REDD+; ii) ejecutar los acuerdos del Subcomité REDD+; iii) preparar los presupuestos nacionales y las planificaciones operativas para la aprobación y posterior ejecución por parte del Subcomité REDD+; iv) definir la estrategia de comunicación en conjunto con los actores relevantes; v) coordinar la implementación del R-PP; vi) promover la vinculación con los actores clave, implementando acciones concretas de REDD+.

Marco de implementación de REDD+

El marco de implementación de REDD+ se deriva de la Visión de País al 2038 y del Plan de Nación 2010-2022. Asimismo, se identifican las interacciones entre gobierno nacional, regional y local; la distribución de beneficios de REDD+;

la titularidad de derechos; y la resolución de conflictos como parte de dicho marco.

Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022: Definen objetivos estratégicos en los cuales se incluye la incorporación de áreas forestales al mercado de carbono, específicamente con el mecanismo de REDD+, para lo cual se busca un apoyo de largo plazo al año 2038.

Interacciones entre gobierno nacional, regional y local: Honduras está conformado por 6 regiones y 16 subregiones de desarrollo, con base en las cuencas que caracterizan la hidrografía nacional. Cada región cuenta con un Consejo Regional de Desarrollo. La organización de los Consejos Regionales de Desarrollo se realizará bajo la lógica de aldea, municipio, mancomunidad, y región.

Distribución de beneficios de REDD+: Honduras ha decidido preparar e implementar una Estrategia REDD+, independientemente de si hubiese una participación en mercados de carbono posteriormente. Los derechos de los propietarios privados para el manejo forestal están definidos en los instrumentos jurídicos vigentes. El dueño de la tierra es dueño del recurso y de sus beneficios. Igualmente, en los contratos de manejo forestal de áreas forestales públicas, mientras esté vigente el contrato de manejo, los beneficios serán del usufructuario, sin embargo, esto debe quedar explícitamente escrito en el contrato respectivo. En aquellos casos donde no haya interés en implementar la forestaría comunitaria y donde el ICF, a través de sus oficinas locales implemente manejo forestal, los beneficios netos serán para re-invertirse en el manejo forestal sostenible. No obstante, los beneficios generados por REDD+ todavía no están definidos por lo cual será necesario contar con el establecimiento de un marco normativo específico.

Titularidad de derechos: La conflictividad social alrededor de los recursos naturales se ha acentuado durante la última década. Los problemas de tenencia de la tierra y derechos de propiedad constituyen una causa de conflictos. Por su régimen de propiedad, las áreas forestales pueden ser públicas o privadas.¹⁹ Se reconoce el derecho sobre las áreas forestales a favor de los pueblos indígenas y afro-hondureños situados en tierras que tradicionalmente poseen, de conformidad a las leyes nacionales congruentes con el Convenio 169 de la OIT. En cuanto al régimen privado, corresponde a los propietarios la administración de los recursos forestales, así como sus obligaciones de protección, reforestación y beneficios derivados de su manejo y aprovechamiento. En cuanto al régimen público, el mecanismo más importante para el R-PP, es el de los contratos de manejo forestal de corto, mediano y largo plazo, prioridad que debe otorgarle el Estado a través del ICF y de las municipalidades, a las comunidades bosque-dependientes, con derecho preferencial. Los derechos y obligaciones se establecen en los contratos de manejo forestal comunitario y son indivisibles e intransferibles a terceros ajenos de la comunidad. El usufructo está regulado en el Código Civil.

Defensa de derechos y resolución de conflictos: Se considera pertinente la creación de una Unidad de Derechos que pueda procurar el reconocimiento de derechos bajo una sombrilla institucional adecuada, y que pueda velar por el cumplimiento y respeto de los derechos de todas las partes involucradas, así como desempeñar el rol de mediador entre los conflictos que se generen a futuro. Si bien todavía es prematuro, es posible que pueda ser considerada en el mo-

¹⁹ Son públicas las ubicadas en terrenos pertenecientes al Estado, a las municipalidades, a las instituciones estatales, y todas aquellas dadas en concesión. Son privadas las ubicadas en terrenos pertenecientes a personas naturales o jurídicas de derecho privado, cuyo dominio pleno se acredita con título legítimo extendido originalmente por el Estado e inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble.

mento de articulación de la Estrategia REDD+ en el marco legal institucional.

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

Los niveles de referencia están relacionados con el análisis de las variaciones históricas, circunstancias actuales y esperadas de las emisiones de CO₂ provenientes de la deforestación y/o degradación de bosques. Basados en lo anterior, se requiere un amplio conocimiento de la dinámica histórica de la deforestación que permita realizar estimaciones del comportamiento futuro bajo la implementación de REDD+ y de los impactos en concepto de emisiones, además otros co-beneficios asociados como la biodiversidad, regulación hídrica, entre otros. Tres actividades fundamentales deberán desarrollarse para obtener los niveles de referencia de emisiones forestales: i) la dinámica histórica de cambios en la cobertura forestal; ii) estimaciones de carbono por estratos o tipos de bosque; y iii) proyección de la deforestación futura.

Dinámica histórica de la deforestación: Dos períodos son de especial relevancia: la década del 60 hasta la década de los 90, inclusive, cuando dos detonantes de la deforestación predominaron para que la cobertura forestal del país se disminuyera del 80% a 48%.²⁰ A partir de la evaluación de bosques en 2005 hasta la fecha, se estima una tasa de deforestación de 28,395 ha por año, sin embargo, otras fuentes estiman que en Honduras la deforestación alcanza niveles muy por superiores a la estimada en la evalua-

ción de bosques de 2005. Las evidentes diferencias entre las tasas de deforestación dificultan desarrollar un nivel de referencia, por ello se propone construir un nuevo sistema de información que cumpla con estándares metodológicos confiables, verificables y coherentes. Para ello se utilizarían imágenes de sensores remotos que permitan la comparación histórica, así como el monitoreo sistemático de la cobertura forestal. El escenario de referencia estaría referido al período 2000-2010.

Estimaciones de carbono por estratos o tipos de bosque: Para la estimación de los cambios históricos y actuales de los reservorios de carbono forestal, la estimación se desarrollará considerando la superficie por tipos de bosque partiendo de los resultados del análisis de imágenes satelitales; la intensidad de biomasa por superficie de bosque se estimaría utilizando factores promedios por tipo de bosque obtenidos de los inventarios forestales y de los planes de manejo forestal; el cálculo de la fracción de carbono en la biomasa seca, se basaría en factores recomendados por el IPCC.²¹

Proyección de la deforestación futura: El nivel de referencia para las acciones REDD+ que implementará Honduras en su preparación para la estrategia contempla la evaluación de dos opciones. La primera se refiere a la situación histórica de deforestación considerando las tasas y tendencias en los años anteriores. La segunda, es la deforestación proyectada con base a la correlación de los agentes de deforestación y las circunstancias nacionales producto de implementar actividades REDD+.

El nivel de referencia lo desarrollará el ICF en conjunto con la SERNA bajo la plataforma del SINFOR. Además se promoverá la incorporación de otras instituciones como ESNACIFOR,

²⁰ Entre 1952 y 1993, el número de cabezas de ganado en Honduras creció de 1,146,801 a 2,077,459 (81%). En el mismo período, el área de pastizales creció de 822,562 ha a 1,532,957 ha (86%) y el área de pastos creció de un tercio hasta casi la mitad de la tierra agrícola. Entre 1965 y 1990 el bosque latifoliado se redujo de 4,072,200 ha a 2,847,200 ha (30%). Los departamentos que muestran las tasas más rápidas de crecimiento de ganado y pastos tienden a ser localizados en los departamentos con las más altas tasas de deforestación del bosque latifoliado.

²¹ En los casos de bosques de pino, se utilizaría la fracción de carbono obtenida de un estudio realizado por ESNACIFOR en 2004 en la zona central del país.

SAG, UNAH, la Escuela Agrícola Panamericana Zamorano, la Universidad Nacional Agrícola de Catacamas y SEPLAN, quienes además validarían los datos generados en la implementación de la Estrategia REDD+ relacionados con el nivel de referencia y el Monitoreo- Reporte-Verificación (MVR). Una vez establecida la Universidad Regional Agrícola de Mistruk, en territorios indígenas, se promovería la coordinación técnica con la Secretaría Ejecutiva de la Mesa Nacional Indígena de Cambio Climático en coordinación con la Federación Indígena respectiva y esa universidad.

Con relación a los co-beneficios, el R-PP incluye el monitoreo de la reducción de la vulnerabilidad ambiental (deslizamientos, inundaciones), la erosión y sedimentación, la mejora de la calidad y cantidad de agua y microclimas locales, entre otros. El monitoreo de los co-beneficios se desarrollaría en territorios con estructuras locales. En el caso de los recursos hídricos, el monitoreo se enfocaría en microcuencas abastecedoras de agua para consumo humano comunitario con participación de juntas de agua. El monitoreo de la reducción de erosión y sedimentación se realizaría en base a información de estudios que se ejecuten en las cuencas hidrográficas de los principales embalses del país. La información relacionada con la amenazas y riesgos (inundaciones, deslizamientos) se realizaría en coordinación con la Comisión Permanente de Contingencias (COPECO). El SINFOR sería la entidad responsable de integrar la información sobre los co-beneficios de REDD+, para lo cual se deberán desarrollar capacidades técnicas y el fortalecimiento en equipo tecnológico.

Finalmente, se incluye el monitoreo de las salvaguardas definidas en la COP-16. El R-PP incluye una referencia a la propuesta sobre salvaguardas por parte de los pueblos indígenas y afrohondureños, que incluyen: i) la complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales

nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales; ii) la transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales; iii) el respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas; iv) la participación plena y efectiva de los interesados, en particular, los pueblos indígenas y comunidades locales; v) la compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando porque las medidas no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales; vi) la adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión; y vii) la adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones.

Consulta y participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

Honduras reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en debida forma y de acuerdo con las pautas definidas por el Convenio 169 de la OIT para los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, el Convenio de la Diversidad Biológica (CDB) y Protocolo de Nagoya.

Para apoyar la formulación de esta preparación de R-PP se realizó la identificación de las comunidades y pueblos indígenas viviendo en tierras de vocación forestal, con el propósito de

iniciar talleres de consulta en relación a los procesos REDD+ apoyados por la cooperación internacional alemana, con el fin de transmitir información y socializar la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), aspectos clave del Mecanismo REDD+ resultantes de los acuerdos de la Decimosexta Conferencia de las Partes (COP-16) de la CMNUCC en Cancún, México en el 2010, socialización del documento previo, para seguidamente desarrollar talleres para la socialización del presente documento y posteriormente el desarrollo de la Consulta.

Para respetar las estructuras elegidas por la representación de los Pueblos Indígenas, CONPAH, y sus Federaciones, se elaboró un mecanismo específico, según las diferentes fases, resultado que se presenta a continuación: i) primer contacto; ii) acuerdo sobre el proceso; iii) discusión de información relevante; iv) toma de decisión; v) negociación entre comunidades y proponentes de proyecto; vi) acuerdo sobre consentimiento; y vii) implementación.

Un mecanismo de quejas y de manejo de conflictos especialmente elaborado para un proceso de consentimiento puede ahorrar costos y tiempo de mecanismos formales. En este caso, se busca la participación de mediadores y “árbitros”, que serán elegidos de común acuerdo entre las partes involucradas. Los mediadores deben ser independientes del proponente del proyecto y del Gobierno. Sin embargo, el mecanismo de quejas establecido no infringe el derecho de las comunidades de buscar apoyo legal externamente y el proponente del proyecto debería gestionar fondos para esto en el caso de incumplimiento o violación de los acuerdos.

Se propone un Sistema de Evaluación Social y Ambiental (SESA) como instrumento que se aplicará como evaluación previa, durante el proceso y posteriormente para identificar los posibles impactos negativos y positivos en diversas poblaciones humanas y en el medio am-

biente, se diseñarán las medidas de atención de dichos impactos y medir el desempeño y resultados del diseño de la estrategia REDD+ (eficiencia y eficacia/desempeño y resultados). En ese marco, los elementos básicos que se abordarían para la evaluación de impactos ambientales, sociales y culturales de proyectos REDD+ serían: i) marco referencial del proyecto o actividad; ii) descripción del alcance de la estrategia, proyecto o actividad; iii) línea base socioambiental (estado del territorio y las comunidades sin proyecto, en sus dimensiones biofísica, ecosistémica, socioeconómica y cultural, con énfasis en indicadores de gobernanza y calidad de vida, a nivel regional y local); iv) análisis de la percepción social de REDD+ a nivel regional y local; v) potenciales impactos identificados por las comunidades y autoridades locales; y vii) impactos ambientales previstos desde la estrategia o proyecto.

El R-PP incluye elementos para un plan de trabajo para el desarrollo de la SESA, cuyos objetivos serían:

- Diagnosticar y mapear actores para asegurar la participación de grupos vulnerables, que aborde como dicha participación será considerada en determinación de los arreglos institucionales para la implementación de R-PP y la identificación de las causas de deforestación.
- Priorizar temas sociales, ambientales y culturales relacionados con las causas de deforestación y las opciones de la Estrategia REDD+ para abordarlas.
- Identificar los vacíos jurídicos, regulatorios, institucionales y de capacidades para la gestión de las prioridades sociales y ambientales que se definan; y las recomendaciones para cubrir dichos vacíos.

- Identificar y analizar posibles impactos con actividades REDD+ (estrategias y proyectos).
- Definir indicadores de impacto.
- Proponer medidas de prevención, mitigación, compensación en caso de impactos negativos y medidas para potenciar y aprovechar impactos positivos.
- Desarrollar de un marco de gestión ambiental y social para la prevención de riesgos sociales, ambientales y culturales, para la promoción de beneficios relacionados con la Estrategia REDD+.

Nicaragua

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

El R-PP de Nicaragua incluye un análisis preliminar de transición forestal. Dicho análisis comprende 5 fases de la transición: i) bosques naturales, que como máximo tienen usos de subsistencia; ii) bosques naturales con usos extractivos dirigidos al mercado; iii) áreas con usos de la tierra de baja intensidad, preservando una cierta cobertura de árboles; iv) áreas de uso de la tierra intensivo; v) áreas en recuperación (sucesiones naturales, reforestación). Se agruparon 7 categorías de uso de la tierra y 3 agentes ó factores de cambio de uso histórico: ganadería, agricultura y agroforestería. Los resultados del análisis indicaron que la principal causa de deforestación es la ganadería extensiva, con el 53.2% de las superficies cambiadas, seguida por la agricultura con 39.5%. La agroforestería responde solamente al 7.2%. En la zona del pacífico, la distribución entre los principales agentes fueron: la agricultura con 55.9%; la ganadería con 34.4%; y la agroforestería con 9.8%. En la zona Centro-Norte (las Segovias, Jinotega, Matagalpa) fueron: ganadería

(45.5%), agricultura (39.5%) y una importancia relativamente alta de la agroforestería (15.1%). En las zonas Centro-Sur (Boaco, Chontales, Río San Juan) y Atlántico (RAAN, RAAS) la tendencia hacia la ganadería es mayor, la zona Centro-Sur con 74% para la ganadería, el 21.2% para la agricultura y solamente 4.8% para la agroforestería. Finalmente, en la zona del Atlántico, la tendencia de cambio hacia la ganadería se suaviza algo pero es todavía dominante con el 56.2% de las superficies con cambio de uso, mientras la agricultura responde al 41.3%. En la RAAN y la RAAS, las importancias relativas entre ganadería y agricultura son opuestas. Mientras en la RAAS la mayoría de los cambios, con el 64.8%, se dieron a raíz de la ganadería y solamente el 33.6% a causa de la agricultura; en la RAAN ha sido la agricultura con el 54.1% el principal causante de deforestación y la ganadería con el 41.9%.

Las zonas donde más bosque se ha perdido en términos relativos, son el Pacífico (81.7%) y la zona Centro-Sur (82.4%). Sin embargo, en las regiones autónomas del Atlántico y la zona Centro-Norte se dieron las mayores pérdidas de bosques originales en términos absolutos (4.28 millones de ha) pero también son las regiones del país donde todavía se concentra la mayoría de bosques naturales remanentes.

El fenómeno de la deforestación y la degradación forestal tiene raíces en un modelo de crecimiento y desarrollo de cultura extractiva adoptado en el país durante las últimas décadas, orientado a los monocultivos para exportación, tales como el algodón en la región del Pacífico; las migraciones campesinas, producto de los procesos de colonización agraria de los años setenta; el reasentamiento de los desmovilizados de la guerra a inicios de la década de los noventa, especialmente en las Regiones Autónomas; la orientación de las políticas y programas de desarrollo hacia la promoción de actividades agropecuarias (granos básicos y ganade-

ría extensiva) que aún persiste; así como un marco forestal regulatorio poco efectivo, conllevando a un fuerte deterioro de los ecosistemas forestales y al avance acelerado de la frontera agrícola. En Nicaragua se pueden identificar las principales causas de deforestación y degradación forestal en: i) avance de la frontera agrícola (agricultura y ganadería extensiva); ii) tala o extracción ilegal de productos forestales (madera y leña); iii) incendios forestales y agropecuarios; iv) emergencias ambientales ante fenómenos naturales (huracanes, deslizamientos, inundaciones, sequías, plagas forestales); v) presión social sobre los recursos por familias pobres; y vi) invasión de colonos en territorios indígenas.

El análisis preliminar de la transición forestal se ha complementado con análisis multi-temporal (basado en imágenes satelitales de 2000 y 2009) y con análisis multi-criterio. A partir de esos análisis, Nicaragua ha identificado de manera más detallada las principales causas (directas y subyacentes) de deforestación y degradación, como base para proponer lineamientos y acciones estratégicas.

Opciones para una Estrategia REDD+

Las opciones para una Estrategia REDD+ orientarían la implementación de la Estrategia ENDE- REDD+. Las opciones deberían retroalimentarse durante el proceso de diálogo y consultas que se desarrollarían con los diversos actores nacionales, territoriales y comunitarios en la fase del R-Package. De los 6 lineamientos estratégicos propuestos en el R-PP como opciones para una Estrategia REDD+, los más relevantes son:²²

Reconversión de sistemas de producción agrícola, pecuarios y forestales bajo un enfoque de adaptación

²² Los primeros dos lineamientos están referidos a las capacidades institucionales y a los marcos regulatorios del sector forestal.

al cambio climático: Este lineamiento estará orientado a la conservación y rehabilitación de agroecosistemas, a través de sistemas de manejo de bosque (bosques naturales de pino y latifoliados, y manejo de regeneración natural de ambos tipos); sistemas silvopastoriles (ganadería extensiva sostenible, ganadería mejorada, bosque natural latifoliado con pastoreo y bosque natural de pino con pastoreo); sistemas agroforestales (agricultura de subsistencia mejorada, agricultura tradicional mejorada, café y cacao ecoforestal); sistemas de plantaciones forestales (pino, latifoliadas-energéticas, latifoliadas-maderables y de uso múltiple).

Desarrollo de incentivos para la protección, conservación y cambio del uso del suelo: Bajo este lineamiento se buscaría asegurar los recursos económicos para la implementación de los sistemas y tecnologías propuestas, así como alianzas y convenios con entidades de financiamiento y con programas en ejecución. Se prevén mecanismos de seguimiento y monitoreo que acompañen la implementación, apoyando además actividades que acerquen al sector financiero con el sector productivo. Se promoverán acciones que promuevan la demanda de nuevos productos agropecuario o nuevas formas de generación de ingresos, tales como el turismo rural agroecológico.

Fortalecer el entramado comercial y cadenas de valor de los productos agropecuarios y forestales: Este lineamiento tiene como objeto el mejoramiento de ingresos a través del acceso a mercados mejor remunerados, permitiendo el desarrollo de medios de vida más sostenibles, tanto en las actividades agrícolas, ganaderas como forestales, promoviendo el desarrollo de productos que tengan su origen en el bosque. Esto requerirá modelos y planes de negocio que permitan dar saltos verticales en las cadenas de productos agrícolas, pecuarios y forestales. Se promoverá la apertura y desarrollo de productos y mercados de cultivos perennes, como cacao,

café, frutas, etc., y se elaborarán modelos y planes de negocios para la industrialización de productos agrícolas, pecuarios y forestales.

Mejorar la gobernanza territorial y apoyar los procesos de ordenamiento de los territorios indígenas: Este lineamiento se enfoca en atacar la problemática relacionada a la gobernanza territorial especialmente en la RAAN y en la RAAS. Se promoverá la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones, mejorando capacidades de negociación y liderazgo que permitan fortalecer el uso y manejo de los recursos naturales, especialmente el bosque, y se apoyaría el ordenamiento territorial.

Arreglos nacionales para la preparación de la Estrategia REDD+

La implementación del Plan Nacional de Desarrollo Humano a través del gabinete de producción ha evaluado la experiencia previa y ha determinado la autoridad de mayor rango en el país para la toma de decisiones para conducir la ENDE-REDD+. De allí surgió el nivel de decisión política que lidera la ENDE-REDD+, tanto en su formulación, como en su ejecución y evaluación. La entidad con el mandato para la planificación, implementación y monitoreo de las actividades de la ENDE-REDD+ es el MARENA, a través de la Dirección de Cambio Climático.

El mecanismo REDD+ es visto como una oportunidad para luchar contra la deforestación y degradación forestal, así como para crear un mecanismo que posibilite múltiples beneficios y co-beneficios del bosque. Para la implementación de la ENDE-REDD+ y su esquema sub nacional se han conformado tres niveles de trabajo.

El Nivel I estará conformado por el Gabinete de Producción.²³

El Nivel II, integrado por oficiales de gobierno de las unidades técnicas especializadas en políticas forestales, cambio climático, investigación e innovación tecnológica y Sistemas de información del MAGFOR, MARENA e INAFOR, INETER, la SE-SINAPRED, AMUNIC, GRAAN, GRAAS, el Ejército y la Policía. Además tres representantes de Gobiernos Territoriales indígenas de la RAAN, representante de territorios indígenas del Pacífico-Centro y Norte, representantes de la ANACC, representantes de las Universidades, representantes de gremios de productores (UNAG), y un representante de CONAGAN.

El Nivel III, es una instancia más abierta de preparación y consulta convocada por el gobierno para informar y retomar aportes de diferentes actores claves en el tema.

Los tres niveles de la plataforma ENDE-REDD+ se incorporarán en la estructura de instancias de participación y concertación social del sector forestal establecidas por ley en Nicaragua (Ley 462 y su reglamento) o por decisiones administrativas. La CONAFOR es la instancia más alta de concertación forestal y está compuesta por los ministros de MAGFOR, MARENA, MIFIC, MHCP, el Director de INAFOR, los coordina-

²³ Incluye: i) Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARENA); ii) el Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR); iii) Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER); iv) Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP); v) Instituto Nacional Forestal (INAFOR); vi) Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO); vii) Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC); viii) Asociación de Municipios de Nicaragua (AMUNIC); ix) Un representante del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Norte (RAAN); x) Un representante del Gobierno Regional Autónomo del Atlántico Sur (RAAS); xi) Un representante de las autoridades territoriales indígenas del Pacífico-Centro, xii) dos representantes de los Gobiernos Territoriales Indígenas de la RAAN, xiii) Procuraduría General del Ambiente (PGA); xiv) Ministerio Público; xv) Ejército de Nicaragua, y xvi) Policía Nacional.

dores de los gobiernos autónomos de la RAAN y RAAS, la Cámara Forestal de Nicaragua y representantes de organismos de interés como la Asociación de Ingenieros Forestales de Nicaragua, las asociaciones de propietarios de bosques y ONG ambientalistas, entre otros. El Grupo de Trabajo ENDE-REDD+ (GTRE) será una instancia de participación específicamente dedicada a los temas relevantes para ENDE-REDD+ con participación ampliada. Tendrá un carácter propositivo enfocado en dimensiones de políticas, técnicas, administrativas y financieras relativas al proceso ENDE-REDD+. El GTRE se compone de representantes de los tres niveles de la plataforma y tendrá dos planos: i) el grupo amplio o asamblea donde están todos los miembros del GTRE; y ii) mesas de trabajo técnico o territoriales que se crearán de acuerdo a los temas de interés en la discusión (p.ej., escenarios de línea base, sistemas de MRV, esquemas de incentivos, medidas ENDE-REDD+ elegibles, marcos administrativos y legislativos de implementación, salvaguardas sociales y ambientales, desafíos específicos en las regiones autónomas o comunidades indígenas, entre otros).

Dado que Nicaragua incluye el enfoque sub-nacional de REDD+, plantea crear y fortalecer capacidades institucionales e intersectoriales para disminuir la deforestación y la degradación en el contexto autonómico y en los territorios indígenas. La fase de preparación de la estrategia ENDE-REDD+, toma en cuenta los diferentes niveles de Gobierno, considerando los niveles regionales, municipales y territoriales en las Regiones Autónomas, articulando el esfuerzo institucional nacional con las instancias técnicas y de gobernanza establecidas, quienes durante los últimos ocho años han venido desarrollando y trabajando en el marco de leyes específicas establecidas con régimen especial una administración articulada con los diferentes niveles. El esquema sub-nacional plantea un proceso de implementación articulada al

nivel regional (CRAAN-CRAAS) y específicamente inserta en las instancias técnicas de estas como son las SERENA's, donde se crearía una instancia o unidad técnica capacitada y fortalecida, para desarrollar e implementar acciones de preparación dentro del proceso ENDE-REDD+ en el marco de la estrategia ENDE-REDD+, dirigido hacia los temas como: i) el fortalecimiento institucional y espacios de gobernanza; ii) frontera agrícola; iii) áreas protegidas; iv) saneamiento territorial; v) fortalecimiento de los GTI; vi) implementación de acciones piloto para disminuir deforestación y degradación forestal; y vii) monitoreo y seguimiento necesario para evidenciar la efectividad de la estrategia, así como las garantías sociales, ambientales y de las comunidades indígenas.

Marco de implementación de REDD+

Para un efectivo funcionamiento de la ENDE-REDD+, se prevé un convenio con el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONADEFO) como la entidad especializada para el manejo financiero de fondos destinado al desarrollo forestal. A través de este mecanismo se permitirá la implementación de actividades simplificando procesos a través de la definición de un marco único para las actividades de la ENDE-REDD+. Las propuestas políticas, técnicas, administrativas y financieras relativas al proceso ENDE-REDD+, se desarrollarán de manera consensuada desde el GTRE. Se promoverá el fortalecimiento de las estructuras de gobernanza territorial, se crearán instancias técnicas en los territorios y se capacitará a miembros de instituciones, así como a líderes territoriales y comunales en lo referente a la implementación de la ENDE-REDD+.

Aunque no es una sección muy desarrollada, el R-PP incluye algunas actividades propuestas que deberán ser socializadas como parte del proceso de la ENDE-REDD+, las cuales serían discutidas como parte de las consultas en los

territorios. La mayor parte de esas actividades se relacionan con el acceso a fondos para llevar a cabo proyectos pilotos que apliquen el mecanismo REDD+ bajo el marco de la ENDE:

- En las regiones Autónomas el acceso a fondos sería a través del Ministerio de Hacienda en transferencias dirigidas a las secretarías de finanzas de los Consejos Regionales y mediante convenios con los Gobiernos Territoriales (GTI).
- En base a la Ley 445, se fortalecerían los mecanismos de acceso y distribución equitativa de beneficios.
- Se propone que las Regiones puedan crear sus propios mecanismos (Subsistema Autónomo de Deforestación Evitada) basados en la Ley 28 y la Ley 445.
- Se propone el análisis y definición de la titularidad del carbono, así como el acceso y distribución de recursos financieros asociados a la misma.

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

El potencial de la ENDE-REDD+ representa una superficie de 6,702,599.46 ha, que se distribuye principalmente en bosques latifoliados abiertos, bosques cerrados y áreas de tacotal, en formaciones forestales de bosques medianos o altos perennifolios de zonas cálidas y húmedas (18%), bosques altos perennifolios de zonas moderadamente frescas y muy húmedas (pluvioselva, 15.1%) y bosques medianos o altos sub-perennifolios de zonas moderadamente cálidas y húmedas (10.7%). El área de potencial de la ENDE-REDD+ representan el 56% del territorio nicaragüense. Los indicadores sociales muestran los niveles más altos de pobreza, analfabetismo, bajo acceso a los servicios básicos y concentra el 70% de los territorios indíge-

nas de Nicaragua. Es importante destacar que en áreas protegidas, el potencial se encuentra principalmente en áreas con categorías de Reserva Natural, destacándose BOSAWAS con un total de 558,271.61 ha con potencial para la ENDE-REDD+, el Cerro Silva con 192,328.25 ha y el Cerro Wawashang con 153,032.09 ha. En la categoría de Reserva de Biósfera, la Reserva Indio-Maíz tiene un área de 315,655.76 ha. En la categoría de Refugio de Vida Silvestre destaca Los Guatuzos con 43,482.24 ha y el Refugio de vida Silvestre Río San Juan con 44,517.43 ha. En los Parques Nacionales sobresalen el Cerro Saslaya con 63,130.56 ha y el Archipiélago de Zapatera con 12,497.09 ha. En la categoría de Reserva de Recurso Genéticos, Yucul representa 5,713.70 ha y Apacunca 1,573.19 ha. Finalmente en la categoría de Monumento Natural, el Archipiélago de Solentiname tiene una superficie de 17,950.04 ha para la ENDE-REDD+. La RAAN posee 89% de área con potencial ENDE-REDD+ (2,875,274.38 ha) y representa el 24% del territorio Nacional. Concentra el 8% de todo el hato nacional y el 16% de las áreas de pastos, el área de bosques cubre el 13% y el 18% del área de frontera agrícola.

El segundo lugar para la ENDE-REDD+ lo ocupa la RAAS, pues le corresponden 2,312,392.17 ha (19% del área con potencial total). El 51% de la RAAS está ocupado por la frontera agrícola, lo cual representa el 20% del área cultivable del país. La ganadería aporta un 37% del hato nacional y el 24% de las áreas de pasto. La RAAS concentra el 29% de los territorios indígenas y presenta índices muy altos de extrema pobreza, analfabetismo y acceso a servicios básicos.

El tercer lugar de importancia con potencial para la ENDE-REDD+ es el Departamento de Jinotega, con 744,246.00 ha (8% del área ENDE-REDD+ y 6% del área nacional). Destaca el Municipio de San José de Bocay, que contiene 3% del área ENDE-REDD+ de Nicaragua y el 2% del área total Nacional.

Si bien Nicaragua cuenta con insumos para desarrollar el nivel de referencia, pues ha generado información ambiental y socioeconómica que posibilita el desarrollo de modelos sobre las tendencias y trayectorias a nivel nacional y sub-nacional relevantes para la ENDE-REDD+, en el R-PP se reconocen limitaciones y necesidades como el poco personal capacitado para el procesamiento de la información, las limitaciones técnicas y de personal en las oficinas distritales del interior del país, y la falta de equipos actualizados para respaldar las bases de datos, entre otros. Por otra parte, se reconoce que existe información que requiere ser actualizada y con mayor precisión además de ser validada con las instituciones, para lo cual, a su vez, es necesario fortalecer las capacidades tecnológicas e institucionales y mejorar procedimientos y sistemas de registro, así como el levantamiento de información de campo. Por ello, para la construcción del nivel de referencia se incluye un plan de trabajo²⁴ de modo que los resultados cualitativos y cuantitativos del nivel de referencia sean visualizados mediante SIG, en forma gráfica, espacial y tabular, generando una base de datos y estimaciones que cumplan con los estándares del IPCC y FCPF, para luego ser presentados en diferentes espacios de consulta, a nivel nacional y regional, de tal manera que los actores claves puedan evaluarlos. Adicionalmente, se evaluará la posibilidad de implementar escenarios de referencia a nivel sub-nacional.

El diseño del sistema nacional de monitoreo cuenta con avances institucionales y operativos. A continuación se describen algunos aspectos claves del sistema que se pretende implementar:

²⁴ El Plan incluye cinco pasos: i) construcción de variables de entrada para la modelación; ii) mediciones de campo, que incluyen los datos de inventarios forestales existentes; iii) cuantificación de resultados (observados y tendencias); iv) evaluación de resultados a diferentes escalas; y v) visualización de resultados.

- El sistema nacional de monitoreo con enfoque ENDE-REDD+ encaja dentro de las dependencias del Instituto Nacional Forestal para los temas de monitoreo forestal y de carbono, y en el caso de biodiversidad y cobeneficios se vincula más al mandato del Ministerio del Ambiente y los Recursos Naturales (MARENA). Para el diseño de un sistema nacional de registro, control y verificación de las actividades bajo la ENDE-REDD+ se realizará un análisis integral para mejorar la eficiencia del actual sistema de recopilación de datos y estadísticas ambientales y forestales.
- Para el monitoreo de la Gobernanza forestal se han establecido Indicadores de desempeño en Gobernanza e institucionalidad forestal, los cuales se registran anualmente desde 2007. Algunos de estos indicadores son: número de espacios de participación ciudadana y democracia directa, y estructuras conformadas (como los GOFOS, COMUFOR, y COREFOR), así como la cantidad del presupuesto designado para los distritos forestales (descentralización de funciones), entre otros.
- Para el monitoreo de las existencias de los reservorios de carbono se tomarán en cuenta tres principales fuentes: i) el inventario nacional forestal (INF) realizado entre 2007-2008; ii) los registros de aprovechamiento forestal, y iii) los registros de productos maderables exportados.
- Con respecto al INF, el INAFOR inició con fondos propios la planificación del plan de monitoreo de las parcelas del INF a nivel nacional. En 2011 inició el re-muestreo de algunas Unidades de Muestreo (UM) en el Pacífico del país. Actualmente se cuenta con financiamiento del Instituto Forestal Mundial para re-muestrear 92 UMs localizadas en el Pacífico, RAAN, RAAS y Río San Juan. Estos muestreos se realizarán entre 2012 y 2013, y

permitirán estimar los cambios de densidad, volumen y biomasa en las áreas de bosques.

- Con respecto a los registros de aprovechamiento forestal el INAFOR planea integrar una base de datos SIG con todos los sitios de bosques bajo planes de manejo forestal activos. Otro aspecto a considerar son las estadísticas de productos exportados derivados de la madera en Nicaragua, para ello, se ha sugerido que el INAFOR y el Banco Central de Nicaragua revisen en conjunto las variables e indicadores que utiliza el BCN, para compartir variables y criterios que puedan ser incluidos en el MRV de la ENDE-REDD+.
- Para el registro del aumento de los reservorios de carbono forestal se prevé llevar un mayor control y registro de las plantaciones forestales establecidas a nivel nacional. Las instancias claves del INAFOR para esto son: SIRCOF, Fomento; sin embargo, las alcaldías y asociaciones locales juegan un rol importante en los municipios y regiones autónomas. Así mismo, a través de los re-muestreos de las UM del INF será posible evaluar los cambios en las densidades de volumen y biomasa en las áreas fuera de bosque.
- Un aspecto positivo es que las instancias que actualmente registran o reportan variables, indicadores y estadísticas forestales y ambientales, como son: INAFOR, MARENA, BCN, MAGFOR, INIDE; todas cuentan con una página web que usualmente actualizan con relativa facilidad y a bajos costos.

Consulta y participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

Para el desarrollo de la Estrategia Nacional de Deforestación Evitada se diseñará un plan de consulta y participación (PCP). El proceso de consulta se ajustará a los requisitos de la Decla-

ración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Convenio 169 de la OIT, ratificado por el Gobierno de Nicaragua, que incluye el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Asimismo, este proceso se ajustará a las salvaguardas del Banco Mundial y las directrices sobre participación de los interesados. Dentro las salvaguardas prioritarias están: i) Pueblos Indígenas (OP/BP 4.10); Reasentamiento Involuntario (OP/BP 4.12); Evaluación Ambiental (OP/BP 4.01); Bosques (OP/BP 4.36); Hábitats Naturales (OP/BP 4.04). Otras salvaguardas a ser consideradas son: Recursos Físicos y Culturales (OP/BP 4.11); Control de Plagas (OP 4.09); y Proyectos en Zonas en Disputa (OP/BP 7.60).

El proceso de consulta y participación sería un eje central y transversal en el desarrollo del R-PP, el desarrollo de propuestas, de mecanismos y toma de decisiones sobre los elementos necesarios de la preparación para la aplicación exitosa del esquema ENDE-REDD+. Este proceso se divide en tres fases: i) actividades iniciales con la información necesaria y capacitación de actores claves (12 a 15 meses); ii) desarrollo de propuestas de preparación (Readiness) consensuadas (15 a 20 meses); iii) validación, oficialización y diseminación de las propuestas (9 a 12 meses).

Representantes de las Regiones Autónomas se integrarían al GTRE y en las mesas de trabajo (o grupos de trabajo) que se conformen para discutir los diversos aspectos de la propuesta de la ENDE-REDD+. Se conformarían mesas de trabajo territoriales para discutir los intereses específicos de las Regiones Autónomas sobre la base de la estructura organizativa y el mecanismo descentralizado del proceso de gobernanza forestal que se desarrolla a nivel nacional bajo el marco de la política forestal, a través de los Comités de Gobernanza Forestal (GOFOs territoriales).

Como parte de la actualización e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Humano Nicaragüense, se realizó una propuesta preliminar para el desarrollo de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica, con el propósito de garantizar la sostenibilidad de la estrategia ENDE-REDD+. La implementación de la SESA busca asegurar la integración de las consideraciones ambientales y sociales durante la formulación e implementación de la ENDE-REDD+. En consecuencia, la implementación de la SESA constituye una herramienta para vincular los diferentes componentes, acciones y actividades necesarias para formular la ENDE-REDD+ y la implementación del R-PP de Nicaragua.

La SESA se implementaría en dos fases. La Fase I corresponde al proceso de formulación del R-PP, e incluye la identificación de problemas e impactos ambientales y sociales preliminares, las consideraciones sociales y ambientales priorizadas, y la discusión preliminar sobre el grupo de seguimiento de la SESA, así como mecanismos de coordinación intersectorial; la Fase II se refiere al proceso de elaboración de la Estrategia ENDE-REDD+.

Panamá

Dinámicas de deforestación y uso del suelo

En 1947, la primera encuesta nacional sobre los recursos forestales de Panamá estimó una superficie forestal de 5,245,000 ha (70% del territorio). En 1970, el inventario forestal realizado por la FAO estimó que esta área era de 4,081,600 ha (53% del territorio), lo que indica que entre las dos fechas 1,880,409 ha fueron deforestadas. El informe final sobre la Cubierta Forestal y Uso de la Tierra en la República de Panamá 1992-2000 encontró que durante este período la cobertura forestal se redujo en 330,569 ha, que equivale a una reducción del 8.5% en ocho años, y representa una pérdida

anual de 41,321 ha y una reducción anual de 1.12%. Las reducciones fueron mayores en la Comarca Ngöbe Buglé (21.8%), Darién (13.9%) y Ciudad de Panamá (12.2%).

Según el R-PP, la deforestación tiene un ritmo aproximado de 48,000 ha por año, la cual se agrava durante la temporada seca, cuando la roza, quema y los incendios forestales destruyen la vegetación y la diversidad biológica en bosques, rastrojos, pastos. El análisis del cambio en la cubierta forestal entre 1992 y 2000 muestra una disminución de 330,369 ha, que equivale a una pérdida anual promedio de 1.12%. También apunta a tres áreas críticas: i) La Comarca Ngöbe-Buglé, ubicada en el noreste de Panamá, con una tasa de deforestación de 2.7% (81,793 ha); ii) la Provincia de Darién, en el este del país, con una tasa de deforestación de 1.7% (137,612 ha); y iii) la parte oriental de la provincia de Panamá, que tiene una tasa de deforestación anual del 1.5% (60,709 ha).²⁵

Los estudios realizados por la ANAM identifican seis causas principales de la deforestación: i) prácticas agrícolas tradicionales y mecanizadas; ii) prácticas de ganadería extensiva; iii) la explotación no sostenible de bosques; iv) el desarrollo urbano pobremente planificado; v) las prácticas inapropiadas de explotación de recursos mineros; y vi) un bajo nivel de educación y una cultura ambiental insostenible.

Opciones para una Estrategia REDD+

El R-PP de Panamá, entiende la Estrategia REDD como un proyecto de mitigación que financiaría la adaptación al cambio climático, basada en el marco legal existente, que no debería modificarse y que debería ser aplicado to-

²⁵ El estudio muestra los cambios por tipo de bosque, en particular las siguientes: i) bosques maduros de 3,352,072 ha a 3,015,002 ha; manglar de 181,775 ha a 174,435 ha; y iii) bosque mixto inundable de 45,554 ha a 37,398 ha.

mando en cuenta los resultados positivos para Panamá. La Estrategia REDD se llevaría a cabo a través de la gestión ambiental orientada al crecimiento económico con beneficios para los medios de vida, la participación social y la conservación de recursos naturales, con el fin de apoyar el establecimiento de una economía baja en carbono y contribuir a la mitigación mundial de gases de efecto invernadero, así como a la implementación local de medidas de adaptación al cambio climático.

La ANAM ha desarrollado un modelo de gestión ambiental basado en la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas con dos objetivos: i) consolidar las disposiciones relativas a la conservación en el Caribe; y ii) frenar la degradación ambiental en el lado del Pacífico. La política ambiental se basa en el enfoque de cuencas hidrográficas, a partir del cual se coordinan los factores ambientales, institucionales, económicos y sociales a través de la ejecución de 24 programas que buscan mejorar las condiciones ambientales. Las estrategias operativas en que se derivan estos programas son: i) la Estrategia REDD; ii) la Estrategia Forestal y la Conectividad de Corredores Biológicos; iii) la Estrategia de Cambio Climático; iv) el Plan Nacional de Desarrollo Forestal; v) el Plan de Gestión Integral del Recurso Agua; vi) el Plan Estratégico del SINAP; vii) la Estrategia de Restauración de Tierras Degradadas; y viii) la Estrategia de Producción de Bienes y Servicios Ambientales. El desarrollo de la Estrategia REDD incluiría el análisis costo-beneficio; la estimación del precio del carbono; la propiedad del carbono; y el establecimiento de un fondo de carbono.

Análisis costo-beneficio de la aplicación de REDD: El objetivo general sería analizar el estudio de la viabilidad económica de la implementación del mecanismo REDD en Panamá por medio de un análisis costo-beneficio (esbozar las principales causas de la deforestación; establecer una lista de políticas, programas y proyectos que

potencialmente puedan hacer frente a la deforestación; calcular costos - de oportunidad, de implementación y de transacción - asociados con esos programas, política y proyecto; seleccionar la perspectiva contable más relevante (país, gobierno, grupo); determinar en qué medida los beneficios pueden y deben ser incluidos en el costo de oportunidad; identificar la oferta económica más prometedora - programas, políticas o proyectos; tomar en cuenta el pago de carbono, es decir, el valor potencial de la reducción de las emisiones por reducción de la deforestación; calcular el valor actual neto, la tasa interna de retorno y el costo-beneficio de las políticas, programas y proyectos más prometedores - con y sin pagos de carbono; y presentar los resultados del análisis a los encargados de formular políticas y otros actores relevantes.

Evaluación de los precios del carbono forestal: El costo de oportunidad de los bosques de usar las tierras es la cantidad mínima que se debe pagar para mantener la cobertura forestal. Las conclusiones del análisis de costo de oportunidad presentada por la firma consultora PSA a la Autoridad del Canal de Panamá apuntan a un costo de oportunidad de entre US\$40 y US\$70 por ha. Tomando US\$60 como costo promedio, el costo promedio de oportunidad por tCO₂e sería de aproximadamente US\$0.12 por año. Este cálculo se hizo para la biomasa aérea (tronco, ramas y hojas). Para la implementación integral del mecanismo REDD, el costo de implementación (incluyendo el costo de oportunidad) se estima en alrededor de US\$350 y US\$500 por ha. Además de los costos de implementación, habrían otros costos asociados con el monitoreo.

La propiedad de carbono: Según la Ley General de Medio Ambiente de Panamá, los recursos naturales son de dominio público y de utilidad pública, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por los individuos. Por lo tanto, el

carbono es propiedad del Estado, siempre que se relaciona con el aire, como un recurso natural de dominio público, o para los bosques estatales. En el caso de las comarcas y pueblos indígenas, se establece que el Estado respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida relacionados con la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, promoviendo su más amplia aplicación, con la participación de las comunidades, y promover una distribución equitativa con ellos de los beneficios resultantes.

Fondo REDD: Un nuevo fondo de REDD se crearía a partir de los ingresos recibidos de REDD para la venta de la reducción de emisiones por deforestación en el mercado (mercado REDD). Los fondos serían recibidos por el Ministerio de Economía y Finanzas ya que la propiedad del carbono pertenece al Estado. Los fondos serán administrados a través de una cuenta especial de la Autoridad Nacional del Ambiente, en base a una serie de criterios de distribución en función de las experiencias exitosas de cada uno de los 10 fondos ambientales que tiene el país y que se gestionaran hasta 2012, que hasta 2009 sumaban unos US\$35 millones.

Los arreglos nacionales para el manejo de la preparación de la Estrategia REDD+

La Autoridad Nacional del Ambiente es responsable del diseño y la organización de la Estrategia REDD, como parte de la NES, con contribuciones de y la participación de grupos organizados, comunidades locales, pueblos indígenas y los gobiernos locales. Estrategia REDD, que contiene algunas de las actividades que actualmente se llevan a cabo como parte de nuestras NES, cubrirá la totalidad del territorio nacional, incluidas las comarcas y territorios

sometidos a un régimen especial. Nuestra estrategia coordina ciertas características esenciales de la gestión ambiental en Panamá, protege y desarrolla la base de recursos naturales mediante el fomento del capital social. Obviamente, los temas ambientales serán evaluados, pero, en nuestra propuesta, los factores sociales son igualmente importantes. Así, a través de REDD, Panamá busca aliviar la pobreza y la pobreza extrema en los territorios en los que sus actividades se llevarán a cabo. Para lograr sus objetivos, la estrategia tiene que forjar alianzas en todo el país, razón por la ANAM está buscando a continuar trayendo los principales actores (grupos indígenas, las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, grupos comunitarios, voluntarios ambientales, y así sucesivamente) en este proceso, por lo que ambos participen y se beneficien de él.

La plataforma institucional para REDD incluiría la creación del Comité Directivo REDD, promovido por la ANAM y que actuaría como Secretaría Técnica del proceso. Este Comité sería responsable de definir y efectuar la supervisión de las actividades del programa para la implementación de REDD.

Se habría previsto la contratación de consultores para definir la forma en que cada grupo de interés participara en el proceso, incluyendo las responsabilidades temáticas de cada uno y la manera en que cada subgrupo de socios sería elegido como miembro de dicho Comité.

El Comité se establecería incluyendo al Sistema Interinstitucional del Ambiente, los Comités Científicos (Smithsonian Tropical Research Institute, el Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible, la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, el Consejo de Rectores de Panamá y CATHALAC), los Pueblos Indígenas, los Comités Consultivos y Comités de Cuencas, la Fábrica Social y la empresa privada.

Marco de implementación de REDD+

Entre 2004-2008, la ANAM promovió la introducción de instrumentos económicos para la gestión ambiental, como la valoración económica y el pago por bienes y servicios ambientales, el Mecanismo de Desarrollo Limpio, la producción más limpia, así como la estrategia para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas en áreas protegidas para identificar servicios ambientales que podrían ser la base para la conformación de microempresas y cooperativas manejadas por grupos vulnerables que viven en áreas protegidas y zonas de amortiguamiento.

En ese marco, en Panamá existen alrededor de siete Programas de inversión en medio ambiente y fondos que apoyan a comunidades. El uso de la agenda ambiental ha conseguido ofrecer recursos económicos, asistencia técnica, capacitación e insumos para desarrollar una cartera de inversión anual de por lo menos US\$3 millones. Algunos fondos provienen de acuerdos bilaterales con el gobierno de Estados Unidos (Fondo de Fideicomiso Ecológico y canjes de deuda por naturaleza para los Parques Chagres y Darién). Otros, como el Programa de Pequeñas Donaciones y el Fondo de Inversión Ambiental del Corredor Biológico Mesoamericano del Atlántico Panameño provienen de organizaciones internacionales como el FMAM. Con fondos públicos se financian diez proyectos de restauración de cuencas. También se ha contado con financiamiento proveniente de la Corporación Andina de Fomento para restaurar y generar biomasa en cuencas críticas. Con esos antecedentes, el marco para la implementación de REDD en Panamá incluiría dos componentes principales, los cuales se resumen a continuación:

Monitoreo, control e inspección: El objetivo de este componente sería establecer un marco para llevar a cabo todas las actividades necesarias para implementar la Estrategia Ambiental Na-

cional relativas con REDD. Se establecería cómo éxito de la Estrategia, el fortalecimiento de la supervisión de funcionarios, el monitoreo y las capacidades de inspección, así como la capacidad de los grupos indígenas, las comunidades locales y la sociedad civil para establecer negocios ambientales. La implementación de este componente generaría las capacidades institucionales y locales necesarias para asegurar el éxito de la Estrategia REDD. El logro más importante de este componente sería que todos los que habrían de participar, se sintiesen "dueños" de la Estrategia.²⁶

Producción de bienes y servicios ambientales: El éxito de la Estrategia REDD, también dependería de la transformación gradual de la cultura ambiental, un proceso que ha estado en marcha durante al menos 15 años. Este proceso, a su vez, depende de la capacidad del Estado para fomentar la gestión responsable del medio ambiente. Los principales actores serían el Sistema Interinstitucional Ambiental, los gobiernos locales, la empresa privada, los promotores de proyectos, las ONG ambientales, los círculos académicos y científicos, y las organizaciones comunitarias orientadas a los negocios ambientales y oportunidades de inversión de desarro-

²⁶ Las actividades bajo este componente incluyen: el fortalecimiento de los organismos de ANAM y los guardaparques; el desarrollo de mecanismos y criterios para actividades conjuntas con organismos interinstitucionales a través de programas integrados para el control de la extracción, el transporte y la explotación ilegal de recursos naturales; diseño e implementación de programas de protección y vigilancia para la conservación de bosques, dando prioridad a las áreas protegidas y las zonas que realizan las funciones de producción; el desarrollo de directrices técnicas para regular la supervisión, el control y la inspección; información y establecimiento de sistemas de análisis que permitan determinar el grado de cumplimiento de las actividades reguladas; establecimiento de procedimientos para la autorización, verificación y registro de la restauración ecológica y medidas de compensación; fortalecimiento de mecanismos de seguimiento de programas ambientales; y realización de operaciones para prevenir, controlar, responder, controlar y evaluar los desastres ambientales y restaurar y recuperar las zonas afectadas, entre otras.

llo bajo modalidades de pequeñas y micro empresas o cooperativas.

Escenario de referencia y sistema de monitoreo

Este componente busca analizar en profundidad los procesos que han llevado a la deforestación en Panamá. En 2000, Panamá contaba con una cobertura forestal del 45%, por debajo del 70% que tenía en 1947. Hubo numerosas causas subyacentes a estos procesos. Con el fin de construir escenarios de referencia, se examinarían en detalle los factores que llevaron a la deforestación y que, sin duda, han cambiado con el tiempo. La agricultura extensiva, la ganadería, el crecimiento de áreas urbanas, la falta de legislación y la tala ilegal, entre otros, se atribuyen como las principales causas de deforestación. Sin embargo, es necesario tener una visión más detallada y analizar las causas con mayor profundidad. Los datos existentes están dispersos en varias entidades. Todo lo anterior son condiciones previas para desarrollar escenarios de referencia más precisos para ser discutidos, incluyendo al Comité de Participantes del Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal. Los escenarios deberían proyectar las diferentes rutas de desarrollo que Panamá podría adoptar, incluyendo el desarrollo de infraestructura, el turismo, la energía, la seguridad alimentaria, así como el crecimiento económico y los impactos del cambio climático.²⁷

La preparación de la línea de base sería una herramienta para la sistematización y seguimiento, aportaría información sobre la competitividad de los usos del suelo con respecto a la fijación de carbono. A manera de ejemplo, las

²⁷ En 2009, como parte de la Segunda Comunicación de Cambio Climático, Panamá se encontraba en su segundo inventario de gases de efecto invernadero, en la que los datos preliminares sugieren que el cambio de uso del suelo / suelo continúa siendo la principal fuente de emisiones en Panamá, especialmente en el sector de la agricultura y la ganadería, que es uno de los mayores emisores.

actividades para la preparación de la línea base y el escenario de referencia serían: i) recopilación de información sobre deforestación que se encuentra en varias entidades (FAO, PNUD, PNUMA, Biblioteca Nacional de Panamá, universidades locales y extranjeras); ii) compendio histórico de los bosques hasta el año 2000; iii) comparación en tiempo y por regiones, de cómo la promulgación de leyes ambientales incidieron en reducir la deforestación; iv) diseño de la mejor línea base de referencia (por regiones o nacional), en consulta con los distintos actores del FCPF, el Comité de Participantes y ONU-REDD; v) análisis de escenarios de desarrollo futuro en Panamá, así como su compatibilidad con una Estrategia REDD; vi) análisis de necesidades futuras de infraestructura, del Plan Maestro de Turismo, de las necesidades energéticas incluidos los posibles desarrollos hidroeléctricos, vivienda y crecimiento demográfico; vii) análisis de expertos para determinar con mayor precisión los volúmenes de reducción de emisiones.

Consulta y participación, gobernanza e impactos sociales y ambientales

El éxito de la estrategia REDD dependería de su capacidad para convertirse en parte de la Estrategia Nacional de Medio Ambiente y de la gestión ambiental concertada entre todos los sectores involucrados. ANAM cuenta con un Departamento de Fomento de la Cultura Ambiental, que tiene una influencia transversal en otros departamentos y/o programas, incluyendo la recuperación de cuencas en cinco regiones hidrológicas del país; la preparación para hacer frente al cambio climático por medio de la prevención, mitigación y medidas de adaptación; el fomento de la adopción de una cultura ambiental de sostenibilidad.

El modelo propuesto para apoyar el desarrollo de la Estrategia REDD en Panamá se basa en la organización de una campaña de comunica-

ción, en consultas y talleres de formación que en conjunto contribuyan a una visión compartida entre funcionarios públicos, empresarios, desarrolladores de proyectos, comunidades y grupos beneficiarios, científicos y académicos, y organizaciones no gubernamentales. A continuación se resumen brevemente.

Campaña de Comunicación: Se desarrollaría desde el momento que Panamá fuera seleccionado como país piloto para la preparación e implementación de REDD. Se desarrollaría una campaña internacional como parte de una fase temprana, para resaltar las políticas públicas y las estrategias nacionales que hubieren permitido a Panamá ser país seleccionado para REDD. A nivel nacional y local, la campaña haría énfasis en los progresos alcanzados en el país. La ANAM apoyaría la Campaña a través de: i) difusión a través de Internet y los medios de comunicación acerca de las oportunidades que REDD ofrece a Panamá, la introducción de REDD en programas anuales de formación de maestros de escuela primaria y en la edición de la Guía del Profesor para la Educación Ambiental (Guías didácticas de Educación Ambiental), la celebración de competencias escolares en las cinco cuencas hidrográficas para obtener diferentes percepciones locales y culturales sobre REDD.

Consultas Públicas: sería necesario celebrar consultas con sectores y grupos específicos (gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, autoridades comarcales, grupos indígenas y comunidades que dependen de o se encuentran en los bosques o áreas protegidas o en zonas de amortiguamiento) de interés para la Estrategia REDD. Los resultados de las consultas deberían contribuir a la identificación de las causas de deforestación y degradación de bosques y la forma en que la Estrategia REDD contribuiría al desarrollo y el bienestar de los participantes. Además de la consulta pública realizada por la ANAM, el Instituto Kuna Yala para

la Investigación y el Desarrollo (IIDKY), que representa a las autoridades tradicionales de Panamá, convocaría a 11 territoriales para aumentar la conciencia y el conocimiento de los pueblos indígenas sobre REDD, crear un foro de diálogo para establecer mecanismos de coordinación y la justificación de la integración de los pueblos indígenas en la implementación de REDD y facilitar su participación futura en cualquier sistema de beneficios. El R-PP sería uno de los asuntos a revisar en estas reuniones. Estas consultas se financiarían con recursos administrados por el IIDKY proporcionados directamente por el Banco Mundial. Los objetivos de las consultas girarían en torno a: i) establecer una línea base de información entre sectores y grupos de interés con respecto a los usos y necesidades de conservación de bosques y recursos relacionados; ii) analizar y proponer los mejores mecanismos para la recuperación del bosque; iii) adquirir un conocimiento general de las condiciones de vida y tipos de organización de las personas afectadas; iv) identificar medios de comunicación y programas a través de los cuales transmitir información sobre REDD; v) evaluar la eficacia de la formación y los ajustes necesarios para los distintos sectores y/o grupos.

Plan de Formación: Para promover una nueva cultura ambiental basada en la sostenibilidad del desarrollo humano, con énfasis en la integración de la Estrategia REDD, por su impacto en reducir la presión sobre los bosques y crear alternativas económicas y de bienestar de la población. El plan de formación tendría por lo menos cuatro fases: i) la primera incluiría la capacitación del personal de la ANAM, incluyendo el seguimiento y control de los conocimientos adquiridos sobre REDD; la segunda se desplegaría a la formación para todo el Sistema Interinstitucional Ambiental y las unidades ambientales de los gobiernos locales (gobernadores, alcaldes, representantes), unidades provinciales y de distrito, tradicionales y comarca-

les; la tercera fase se ampliaría a empresas de producción más limpia, organizaciones sociales, empresas interesadas en la adopción del Mecanismos de Desarrollo Limpio, desarrolladores de proyectos de interés en cada región hidrográfica, grupos eclesiales y afines; y la cuarta, incluyendo a los medios de comunicación más importantes de cada región y los que

durante las consultas fueran los más escuchados o importantes. El Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible (CIDES), estaría a cargo de la asesoría para una evaluación de los impactos socioeconómicos y ambientales del Plan de Preparación para REDD, así como de las medidas correctivas correspondientes.

El proceso de preparación para REDD+: Implicaciones para la gobernanza territorial

Los documentos de preparación demuestran una amplia gama de distintos entendimientos y abordajes sobre REDD+ en Centroamérica. En este capítulo se discuten esos planteamientos, tratando de destacar algunas de las tendencias y temas clave que están surgiendo en la región. Con ese propósito, este capítulo se divide en dos partes: la primera, destaca tendencias y temas clave alrededor de los avances y planteamientos que han surgido en el proceso de preparación para REDD+; la segunda, discute y analiza algunos de los elementos más relevantes de los procesos que han llevado a los planteamientos sobre REDD+ en la región.

Las causas de la deforestación y degradación: ¿Analizando nuevas ó viejas dinámicas?

Las comunidades rurales de la Centroamérica actual están confrontando contextos sumamente acelerados y complejos caracterizados por una serie de proyectos de gran escala, tal como ocurre con las inversiones en palma africana, caña de azúcar, petróleo, minería y proyectos hidroeléctricos, entre otros. Estas dinámicas están siendo impulsadas por distintos factores y contextos nacionales e internacionales, como la apuesta regional para convertir a Centroamérica en una plataforma logística y de servicios, aprovechando el contexto global de auge en la demanda de materias primas, para lo cual se están promoviendo nuevos marcos legales e institucionales orientados a una atracción agresiva de inversión extranjera como pilar fundamental del nuevo marco de políticas de creci-

miento económico y estrategias de desarrollo en la región (Cuéllar y otros, 2012).

Estos nuevos sectores han llegado no solamente a formar parte importante en las economías de la región, sino también muestran un dinamismo importante con fuertes implicaciones para las comunidades, así como para los recursos naturales y los territorios rurales de la región.

Estas nuevas dinámicas ejemplifican como las causas de la deforestación están cambiando aceleradamente, debido a una serie de factores económicos, sociales, tecnológicos y demográficos, tal como ocurre en otros lugares del mundo (Boucher y otros, 2011). En la región, la evidencia sugiere que varias de estas dinámicas se comportan de una forma distinta en relación con las décadas anteriores, cuando las economías se basaban en el modelo agro-exportador (Cuéllar y otros, 2012).

Para facilitar el análisis sobre estos procesos contenidos en los R-PP, se organiza la discusión en tres niveles básicos: i) la ubicación y el alcance de la deforestación y/o degradación; ii) las causas directas de la deforestación, como la agricultura, ganadería, incendios forestales, etc.; iii) las causas indirectas o subyacentes de la deforestación, que abordan la interacción entre factores económicos, sociales, demográficos y tecnológicos (a escala internacional, nacional y

local) que inciden en la forma en que se despliega la deforestación y/o la degradación.²⁸

En relación al primer nivel de análisis, por la falta de datos suficientes para monitorear la degradación, los análisis en los R-PP se centran casi exclusivamente en la deforestación, la cual se aborda con distintos niveles de detalle. Guatemala presenta información detallada sobre la ubicación y alcance de la deforestación; Costa Rica también brinda un alto nivel de detalle sobre el alcance de las dinámicas forestales, pero los brinda en función de las categorías de tenencia, por lo que el R-PP no presenta un sentido espacial de las dinámicas forestales. El R-PP de Nicaragua contiene un alto nivel de detalle respecto al alcance de la deforestación, con una descripción de las regiones generales donde ocurren. Honduras y Panamá presentan información más general sobre el alcance y la ubicación de la deforestación.

En el segundo nivel, sobre las causas de la deforestación, como se puede apreciar en el Cuadro 1, las causas más citadas son la agricultura, la ganadería, los incendios forestales y la extracción maderera. Con algunas excepciones,²⁹ en la mayor parte de los R-PP, estas descripciones no se desglosan para mostrar la composición de actores (pequeños productores, agroindustria de gran escala, etc.), y en la mayoría de casos, no se brinda una relación espacial entre esas distintas causas con los procesos de deforestación.³⁰

²⁸ Hemos adoptado aquí algunos elementos del abordaje de la deforestación y degradación de Kissinger y otros (2012).

²⁹ La descripción de actividades agrícolas en El Salvador sí se desglosan con cierto nivel de detalle, tanto en la composición de actores, como en su ubicación; Nicaragua también brinda algunos detalles sobre la composición de actores en la ganadería y su ubicación general; Honduras describe la expansión 'agroindustrial' en términos generales, describiendo su ubicación general en 'valles y tierras bajas'.

³⁰ Si bien no hay datos específicos sobre la degradación, la mayoría de los R-PP citan causas que podrían estar

Cuadro 1:
Causas directas de deforestación y degradación más citadas en el análisis de la deforestación y degradación en los R-PP's

Causas directas de deforestación	Países
Agricultura	Todos
Ganadería	Todos
Incendios forestales	4: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador
Extracción ilegal de madera	4: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador
Desplazamiento de comunidades impulsando migración y posterior deforestación/degradación	4: Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador
Infraestructura	4: Costa Rica, ³¹ Panamá, Honduras, El Salvador ³²
Expansión urbana	3: Guatemala, Honduras, El Salvador
Fenómenos naturales y plagas	3: Guatemala, Honduras, Nicaragua

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

Observamos además que las causas directas que han experimentado un fuerte auge en las últimas dos décadas, como la palma africana, la caña de azúcar y las actividades extractivas, se citan con mucho menor frecuencia que otros factores generales como la agricultura y la ganadería.

Una revisión cualitativa de los R-PP también permite ver que incluso en las veces que se mencionan los sectores más dinámicos (por ejemplo, los proyectos de infraestructura en Panamá y en Honduras, o la extracción de hidrocarburos y la minería en Guatemala), en su mayoría, tienen un perfil sumamente bajo, con

impulsando la degradación, aunque no existe distinción entre estas dos categorías.

³¹ Costa Rica habla de infraestructura enfocándose en la 'densidad de caminos' como factor subyacente o indirecto, pero no se trata de un enfoque en nuevos proyectos de infraestructura.

³² La discusión de infraestructura en El Salvador está enfocada principalmente en infraestructura turística.

poco o nulo análisis alrededor de su comportamiento, trayectoria, alcance y ubicación, y mucho menos de los actores que los impulsan (Cuadro 2).

Cuadro 2:
Veces que se mencionan nuevos sectores en las dinámicas de deforestación y degradación en el análisis de los R-PP's

Causas directas de deforestación	Países
Caña de Azúcar	2: Guatemala, El Salvador ³³
Minería	2: Guatemala, Nicaragua
Palma africana	1: Guatemala ³⁴
Extracción de hidrocarburos	1: Guatemala
Proyectos hidroeléctricos	Ninguno

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

En relación con el tercer nivel, el despliegue de estas dinámicas se ve impulsado por las causas subyacentes. Varios de los factores mencionados en el primer nivel (infraestructura y actividades extractivas) también pueden constituir causas subyacentes, por los nuevos caminos de acceso en áreas forestales, sin embargo, para evitar repetición se discuten únicamente en el segundo nivel. El Cuadro 3, detalla las causas subyacentes más citadas en los R-PP y el Cuadro 4 ejemplifica cómo factores clave para explicar la deforestación, la degradación, y en general, las dinámicas territoriales, quedan más bien fuera del análisis en los R-PP.

Los cuadros revelan varias tendencias sobre los análisis contenidos en los R-PP. Existe un vacío importante de información respecto a las fuerzas que subyacen las nuevas dinámicas territoriales, como la creciente demanda de materias primas, alimentos, combustibles, madera y mi-

nerales, que ya están teniendo importantes impactos en la región. Además, aunque todos los países mencionan falta de coordinación entre las distintas políticas sectoriales y cuatro países mencionan a las políticas públicas o la falta de políticas públicas como causas importantes en el análisis de deforestación y degradación, no hay suficiente identificación de las políticas específicas que han fomentado la expansión de nuevos proyectos de gran escala. También hay ausencia de la discusión sobre los marcos institucionales y regulatorios que han promovido y facilitado esas dinámicas.

Cuadro 3:
Causas indirectas o subyacentes más citadas en los R-PP's

Causas indirectas o subyacentes	Países
Debilidad institucional, falta de aplicación de leyes	Todos
Falta de coordinación intersectorial/políticas intersectoriales	5: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá
Inseguridad de tenencia	5: Guatemala, Honduras, ³⁵ Nicaragua, ³⁶ Panamá, Costa Rica
Políticas públicas o falta de políticas públicas	4: Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica
Densidad o crecimiento poblacional	4: Guatemala, Honduras, Panamá, El Salvador
Pobreza/falta de oportunidades de empleo o medios de vida	4: Guatemala, Nicaragua, Panamá, El Salvador
Deficiencias en prácticas productivas	3: Honduras, Nicaragua, El Salvador
Cultura o conciencia ambiental	3: Guatemala, Honduras, Nicaragua
Necesidades energéticas (leña)	3: Guatemala, Honduras, El Salvador
Falta de mecanismos o de incentivos	3: Honduras, Nicaragua, Costa Rica

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

³³ Costa Rica también menciona la caña de azúcar, pero solamente en relación a períodos históricos previos.

³⁴ La palma africana no se cita en el análisis de causas de la deforestación y degradación en Guatemala, pero dado que el R-PP propone medidas de intervención citando la expansión de este cultivo, se decide incluirlo aquí.

³⁵ El R-PP describe una 'falta de acceso regulado' a tierra y recursos.

³⁶ El R-PP de Costa Rica describe una falta de capacidad del Estado para prevenir invasiones en territorios indígenas.

Cuadro 4:
Identificación de tendencias clave en R-PP's

Tendencias clave en las nuevas dinámicas territoriales	Países
Acuerdos internacionales, comerciales y financieros	1: Nicaragua
Aumento de demanda de materias primas (alimentos, combustibles, minerales, productos forestales)	1: El Salvador
Políticas específicas respecto a la expansión de nuevos sectores dinámicos (p. ej.: piña en Costa Rica, palma africana y proyectos hidroeléctricos en Honduras, infraestructura en Nicaragua y Guatemala, minería en Panamá, etc.)	Ninguno
Marco regulatorio, institucionalidad y políticas específicas que buscan captar inversión extranjera	Ninguno
Vulnerabilidad ante los precios de la energía (importaciones de petróleo e impulso a la construcción de proyectos hidroeléctricos)	Ninguno

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

Una revisión cualitativa de las discusiones sobre las causas directas y subyacentes de la deforestación también permite ver que en la mayor parte de los casos, no existe una relación muy clara entre las causas subyacentes y las causas directas, y tampoco su despliegue territorial. En algunos casos, el análisis parece más influenciado por tendencias pasadas que actuales, quizás por una apuesta de lograr un reconocimiento por los patrones históricos de deforestación y degradación en un eventual escenario de referencia.

Los R-PP no profundizan en las nuevas dinámicas territoriales. Aunque eso se entiende, pues no se espera que en tales documentos se profundicen los análisis, si dejan entrever un énfasis marcado en afirmaciones más bien generales, que una mayor aproximación a las realidades actuales en la región, particularmente en los territorios en que ocurren los principales procesos de deforestación y degradación. Es importante notar que en actividades de consulta con actores territoriales, incluso de manera dispersa en algunos R-PP, sí han surgido discusiones

iniciales sobre estas nuevas dinámicas. Es probable que en general, la falta de análisis tiene menos que ver con un el insuficiente reconocimiento de la importancia de estas dinámicas en las agencias ambientales y forestales de la región, y puede ser que se deben más a la falta de capacidad y recursos para un análisis con mayor profundidad, aún en las etapas iniciales de los procesos de preparación para REDD+. Sin embargo, el resultado inevitable en la mayoría de los casos es que las propuestas para la implementación de la preparación parten de una base de conocimiento relativamente débil, que complica una gestión política y estratégica frente a estas nuevas dinámicas territoriales, y a los procesos de deforestación y degradación. Esto es particularmente importante, tomando en cuenta que muchas de las tendencias a nivel de la región, como a nivel internacional (Cuéllar y otros, 2012; Kissinger y otros, 2012;) apuntan hacia una mayor profundización de las causas subyacentes de la deforestación y degradación.

Propuestas para confrontar los motores de la deforestación y para fortalecer la gobernanza

Como se observa en el Cuadro 5, el fortalecimiento institucional es un elemento común que aparece en todas las propuestas de los R-PP. Otros elementos importantes, como la creación de mecanismos de incentivos, el apoyo a nuevas prácticas productivas están presentes en la mayoría de los países, mientras que elementos más medulares, como la tenencia y los derechos, la gestión territorial para una mejor gobernanza como la armonización intersectorial, también aparecen en las propuestas de varios países.

Para ampliar, profundizar y contextualizar el análisis, a continuación se discuten las propuestas para reducir la deforestación y degradación, enfocándose primero en temas que han recibido menor atención sustancial, pero que son fun-

damentales para cualquier estrategia de REDD+: tenencia y derechos, producción rural, la adaptación. Luego se discuten los incentivos y fortalecimiento de instituciones gubernamentales, temas que han sido centrales en las estrategias en la región.

Cuadro 5:
Propuestas más comunes para intervenir en la deforestación y degradación

Propuestas	Países
Fortalecimiento de instituciones estatales	Todos
Creación o fortalecimiento de incentivos	5: Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador
Eliminación de incentivos perversos	4: Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá
Tecnología, conocimiento u otros apoyos para prácticas productivas	5: Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador
Fortalecer tenencia, saneamiento o regularización de tierras indígenas	4: Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Panamá
Ordenamiento territorial	3: Guatemala, Nicaragua, El Salvador
Armonización de políticas y marcos regulatorios	3: Guatemala, Nicaragua, El Salvador
Fortalecimiento de organizaciones indígenas o comunitarias	2: Nicaragua, El Salvador
Diálogo y sensibilización ambiental/cultural	2: Nicaragua, Panamá

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

Propuestas sobre tenencia y derechos

Experiencias en la gestión comunitaria de recursos tanto en la región como a nivel mundial han demostrado la fundamental importancia del reconocimiento de derechos y el esclarecimiento y fortalecimiento de la tenencia comunitaria. En muchos casos se ha demostrado que el manejo comunitario de recursos naturales ha sido más efectivo en prevenir la deforestación

que las áreas protegidas (Nelson y Chomitz, 2009). La literatura sobre REDD+ frecuentemente menciona una tenencia clara como condición fundamental para REDD+ (Kissinger y otros, 2012), como lo ha sido para sistemas de pago por servicios ambientales (Wunder, 2009). Además, varias experiencias en la región han demostrado que el apoyo para fortalecer los derechos y el control de los territorios de pueblos indígenas y comunidades rurales, puede disminuir la deforestación, tal como ocurre en Petén y en el sur de México (Bray y otros, 2008), en la Reserva de Biosfera BOSAWAS (Stocks y otros, 2007), así como en el Darién (Nelson y otros, 2001), entre otros. Es por esto que enfatizamos la importancia de los derechos y tenencia así como el fortalecimiento de las capacidades de comunidades rurales y pueblos indígenas de defender sus territorios, fortalecer y continuar sus prácticas locales y tradicionales, que frecuentemente ya producen importantes cobeneficios ecosistémicos, incluyendo la mitigación del cambio climático.

Como ya se ha visto, casi todos los países atribuyen la deforestación por lo menos en parte a la inseguridad de tenencia, siendo mencionados en Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Basado en la frecuencia con que se menciona en las propuestas, parecería que se tratan de una intervención clave planteada por los países, sin embargo, las acciones para fortalecer los derechos, la tenencia ó las organizaciones comunitarias e indígenas, apenas representan el 3% de los fondos sumando los presupuestos de todos los países,³⁷ en tanto que para abordar la deforestación o degradación (las opciones estratégicas), los montos también representan cantidades minúsculas (menos de

³⁷ Se llega a esta cifra utilizando los presupuestos de las versiones más recientes de los R-PP de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua. La versión del R-PP de Costa Rica que fue aprobado por FCPF en 2010 es la que contiene un presupuesto detallado. Panamá no se incluyó pues formuló su R-PP en 2009 con un formato diferente. El desglose de esta cifra se puede encontrar en Anexo 1.

0.05%) de los fondos totales de preparación.³⁸ Este hecho, combinado con un análisis cualitativo de los planteamientos sobre derechos, revela un escenario con planteamientos indefinidos y muchas veces retóricos, que propuestas firmes y concretas con alcances importantes. Cabe señalar también que en la mayoría de las acciones propuestas en materia de derechos, no se trata del reconocimiento de nuevos derechos, sino un potencial impulso político y financiero para procesos ya planteados o que ya están en marcha.

Nicaragua, uno de los casos más alentadores en la región con el enfoque en los territorios indígenas de la Costa Caribe, efectivamente se trata de fortalecer un proceso que ya se encontraba en marcha, pero que carecía de apoyos suficientes. La nueva coyuntura de REDD+ ha presentado una situación en la cual se ha impulsado un nuevo apoyo político y financiero a los procesos de titulación y a los esfuerzos para fortalecer la gobernanza territorial, los cuales se derivan de la ley 445, que establece el Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas de las Regiones Autónomas del Norte y del Sur. Los acuerdos políticos logrados de manera temprana alrededor de un planteamiento de REDD+ sub-nacional vinculado el proceso de fortalecimiento de la autonomía, constituyen probablemente el escenario más promisorio en Centroamérica con respecto a los derechos y la gobernanza.

Costa Rica también se propone utilizar fondos de la preparación para impulsar acciones que en principio tenían que realizarse, pero que no contaban con suficiente voluntad política o apoyo financiero, tal como ocurre con el saneamiento de territorios indígenas con serios

³⁸ El monto total de las propuestas es de USUS\$ 56,672,600, utilizando las versiones más recientes de los R-PP de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y cifras generales del presupuesto actualizado en 2012 por FONAFIFO para Costa Rica.

problemas de invasión. Si bien se ha abierto un proceso de diálogo y una posible ruta de trabajo, todavía no se han discutido los detalles y cuestiones más polémicas del saneamiento, por lo que falta ver la naturaleza y alcance de lo que podría significar este esfuerzo.

En Honduras, el R-PP propone la regularización de tierras de pueblos indígenas, en tierras nacionales o en áreas protegidas, pero hay poca claridad sobre lo que esto significa en la realidad, pues todavía no es un tema que se ha discutido o dialogado con los pueblos indígenas en estas zonas. Si bien en años recientes ha habido avances en temas sobre derechos,³⁹ aún no hay evidencia que sugiera que REDD+ esté abriendo un nuevo ámbito de acción. El R-PP menciona en varias ocasiones que promoverá la titulación de territorios indígenas a favor del Estado, una práctica que ha sido fuertemente disputada por los pueblos indígenas del país. Otras posiciones del gobierno en el proceso también apuntan hacia poca acción sustantiva, y hasta regresiva, como la resistencia del gobierno por incluir la demarcación de tierras indígenas como parte de la estrategia nacional, afirmando (sin mayor explicación en el R-PP), que eso tendría que ser parte de un proceso de consentimiento previo, libre e informado (Gobierno de Honduras, 2011).

En Guatemala, las propuestas relacionadas con los derechos también son mínimas, pues únicamente se discuten de forma vaga e indirecta, afirmando la necesidad de asegurar la tenencia de la tierra relacionada con la armonización del

³⁹ Avances en la titulación de tierras indígenas (La Tribuna, 2012), pero también para algunos grupos comunitarios en el país, en particular campesinos-agroforestales, que a través de la Ley Forestal (2007) y su reglamento, han visto una expansión importante de comunidades que gozan de derechos de usufructo sobre sus tierras y recursos. Esta ausencia quizás no tenga un peso importante, sin embargo, sí es una preocupación importante para comunidades indígenas, incluyendo la Mosquitia, un territorio central para la estrategia REDD+.

marco de políticas o reconociendo los derechos colectivos en el ordenamiento territorial.⁴⁰ Un escenario parecido existe en Panamá; si bien el documento de la ONU-REDD propone que la seguridad de la tenencia de la tierra debería de ser prioridad, no se han designado fondos o esfuerzos específicos para hacer este planteamiento una realidad.

En El Salvador, debido al despojo de sus tierras a los pueblos indígenas ocurrido a finales del siglo XIX, así como por la histórica marginación y persecución política, el tema de derechos presenta un carácter distinto, por lo que las propuestas se limitan a la realización de estudios para entender la situación de tenencia de la tierra y luego avanzar con propuestas más concretas. A pesar de eso, el país plantea un instrumento nuevo orientado al reconocimiento legal de áreas de manejo colectivo, que no se limita a los pueblos y comunidades indígenas, sino también comunidades campesinas.

Paralelo con las acciones relativamente limitadas en materia del fortalecimiento de derechos, el mismo proceso de preparación para REDD+ y la introducción de discusiones sobre derechos de carbono presentan una amenaza real a comunidades rurales en la región. Las comunidades sin reconocimiento de sus derechos a la tierra, sus recursos ó sus territorios están en una posición desventajosa en estos procesos. Pero además, las comunidades rurales que ya han ganado derechos territoriales o representacionales se han visto obligadas a entrar nuevamente en negociaciones y hasta disputas sobre los derechos de carbono en sus territorios, tal

⁴⁰ Si bien no se discute en el R-PP, la reciente institucionalización de PINPEP (un programa de incentivos para pequeños productores y comunidades sin títulos de tierra) es un avance importante en el país, pues asegura el acceso de pequeños productores a esta fuente de apoyo. Sin embargo, no está claro cómo se incorporarían a estos actores en un sistema que requiere reconocer y responsabilizar a un dueño, o a una comunidad, cuando no cuentan con títulos sobre la tierra.

como ocurre en Panamá, donde a pesar de los derechos territoriales reconocidos en la figura de las Comarcas, el gobierno insiste en tener el derecho sobre el carbono. En Guatemala, después de varios años, todavía está pendiente una resolución política sobre los derechos del carbono. Con excepción de Costa Rica, estas disputas quedan por determinarse en el resto de la región.

¿Transformando la producción rural?

Todos los países han planteado nuevos sistemas y prácticas de producción como parte de sus estrategias: Guatemala propone el fomento de actividades productivas y medios de vida compatibles con la conservación y manejo sostenible de los bosques y paisajes agroforestales; Costa Rica se propone fomentar la producción y consumo de madera sostenible de bosques naturales (primario y secundario) y reforestación, bajo sistemas de certificación independiente; Honduras plantea mejorar la renta del bosque nacional e incrementar el manejo forestal sostenible; El Salvador pretende promover actividades productivas resilientes a los impactos del cambio climático, bajo en emisiones de CO₂ y que contribuyan a la conectividad de los bosques y áreas naturales protegidas (cultivos agroforestales, corredores biológicos, turismo rural, etc.); y Nicaragua propone la reconversión de los sistemas de producción agrícola, pecuarios y forestales bajo un enfoque de adaptación al cambio climático, además de fortalecer el entramado comercial y las cadenas de valor de los productos agropecuarios y forestales.

Una revisión de estos planteamientos permite detectar varias diferencias importantes. Primero, observamos países que han planteado programas ambiciosos de transformación de la producción, incluyendo a pequeños y grandes productores, para paisajes tanto agrícolas, como forestales. Este tipo de planteamiento se observa en Nicaragua, donde la estrategia se enmar-

ca dentro de programas de producción y desarrollo rural, por lo que no extraña que se haya presupuestado una cantidad considerable de recursos (USUS\$ 1.39 millones ó 34% del presupuesto de intervenciones) para la reconversión de los sistemas de producción agrícola, pecuarios y forestales, bajo un enfoque de adaptación al cambio climático,⁴¹ en tanto que El Salvador se propone un esfuerzo de restauración de paisajes agrícolas y forestales como pilar fundamental de adaptación al cambio climático. Es importante también notar que sólo en estos dos países, existen planteamientos para modificar la producción agrícola en gran escala: las plantaciones de caña de azúcar (El Salvador) y la ganadería (Nicaragua).

En el caso de Costa Rica, se asignan considerables recursos para promover la producción forestal y agroforestal (31% del presupuesto para intervenciones), tanto para productores forestales, como para comunidades, aunque como señalaron participantes en el taller nacional para la SESA, parecieron haberse desarrollado más desde una lógica industrial que comunitaria (MINAET y FONAFIFO, 2011), y todavía queda por ver cómo se desarrollará esta iniciativa.

En Guatemala, se ha propuesto un programa integral para paisajes agrícolas y forestales, pero no se detecta un planteamiento central o estratégico en el R-PP y tampoco se le asignan recursos considerables (10% del presupuesto de las opciones estratégicas).⁴²

Ni Honduras, ni Panamá han asignado fondos sustantivos para la producción forestal en las intervenciones propuestas. Sin embargo, la

producción industrial forestal es claramente parte de la apuesta más amplia en ambos países. En Honduras, el aumento de la producción forestal vinculada a los mercados de carbono es una meta explícita en el R-PP, así como la Visión de País y el Plan de Nación. Sin embargo, grupos comunitarios en Honduras también han logrado llegar a acuerdos para que se incluya la forestería comunitaria como base para una Estrategia REDD+. En Panamá, si bien la producción forestal no se refleja tanto en el R-PP original, discusiones recientes en la ANAM han promovido la importancia del manejo forestal sostenible como parte importante de la Estrategia REDD+ y dado el alcance de las plantaciones forestales que en el país, fuertemente vinculadas con mercados voluntarios de carbono, es esperable que el sector forestal industrial juegue un papel importante.

Ausencia de adaptación en REDD+: Brechas conceptuales y territoriales

Si bien las discusiones sobre REDD+ se han ampliado en los años recientes para incluir abordajes conjuntos de mitigación y adaptación, la mayoría de los países en la región han desarrollado sus estrategias a partir del planteamiento original de REDD+, como mecanismo exclusivo de mitigación. Con excepción de El Salvador, ninguno de los países incluye una descripción de los impactos del cambio climático en los territorios donde se piensa implementar un eventual programa de REDD+. Esto es un fuerte desafío, pues programas de mitigación como REDD+ podrían ser afectados por eventos extremos asociados con la variabilidad y el cambio climático. Incluso, las iniciativas de REDD+ mismas, también podrían tener impactos importantes sobre la capacidad de adaptación, agudizando la vulnerabilidad por medio de la competencia entre acciones de mitigación, la producción de granos básicos u otras implicaciones sobre el uso del suelo y recursos críticos para la adaptación. Esto no significa que los

⁴¹ También se destina el 5% del presupuesto para fortalecer el entramado comercial y las cadenas de valor de los productos agropecuarios y forestales.

⁴² Opción 6 'Fomento de actividades productivas y medios de vida compatibles con la conservación y manejo sostenible de los bosques y paisajes agroforestales'.

países no estén implementando programas de adaptación. Al contrario, varios programas se vienen implementando desde hace varios años; pero su enfoque ha sido principalmente en zonas como el Corredor Seco de la Costa Pacífica en el norte de la región (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) y en el Arco Seco de la Costa Pacífica de Panamá. Estos son territorios distintos de los que se proponen para los programas de REDD+ (enfocados principalmente en el norte de Guatemala, el oriente de Honduras, la Costa Caribe de Nicaragua, así como en Darién y la Comarca Ngöbe-Buglé en Panamá). El resultado es una fragmentación de acciones, programas y marcos de política alrededor de mitigación y adaptación.

Todos los países afirman estar trabajando para cerrar esta brecha e incorporar la adaptación en sus estrategias, con distintos grados de avance. En Costa Rica, parece que éste es un vínculo relativamente débil todavía, pues la estrategia se desarrolló exclusivamente como acción de mitigación, y sólo en meses recientes se han hecho mayores énfasis en que REDD+ también se aborde como herramienta para la adaptación. En Honduras, la Estrategia REDD+ se enmarca dentro de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual identifica a los bosques como recursos importantes para varios ejes de la adaptación. Sin embargo, no brinda un marco conceptual para la implementación de REDD+ en los territorios y no brinda información específica que guiaría en los territorios, acciones de adaptación, lo cual es crítico, tomando en cuenta que la adaptación ocurre a nivel local.

Cerrar esta brecha conceptual y territorial será uno de los desafíos más importantes para el desarrollo rural en los próximos años. El Salvador y Nicaragua han tomado los pasos más importantes hacia esta meta y ambos hacen hincapié en la adaptación como una meta fundamental de sus estrategias. La estrategia de El Salvador es la más desarrollada de la región y

como se observa en su R-PP, es más bien la adaptación lo que se concibe como meta principal, al punto que la mitigación se plantea como co-beneficio de la estrategia. Otras propuestas, como la de UNAFOR en Costa Rica, también están buscando desarrollar estrategias de REDD+ enfatizando los objetivos de adaptación.

Incentivos y servicios ecosistémicos

El concepto de incentivos se aborda frecuentemente como uno de los elementos básicos de REDD+, como un elemento fundamental para la promoción de cambios y el logro de resultados vinculados a la mitigación del cambio climático. Este énfasis ha tenido mayores énfasis en sectores privados, públicos y en hasta en organizaciones de la sociedad civil, por lo que no sorprende que todos los países proponen acciones para la creación, ampliación o consolidación de mecanismos de incentivos. Hay algunas experiencias desarrolladas en la región, como el programa de pago por servicios ambientales de Costa Rica, que incluye algunos territorios indígenas que vale la pena destacar (Recuadro 1).

La mayor parte de mecanismos de compensación e incentivos en la región todavía están siendo diseñados, por lo que no hay suficientes avances para evaluar y comparar entre los distintos países. Sin embargo, cabe señalar que en varios países, la preparación para REDD+ parece estar muy enfocada en la generación de incentivos monetarios, en particular ante la falta de propuestas más decididas en otros ejes, como la tenencia y los derechos. Si bien incentivos monetarios podrían ser la opción de mayor utilidad en algunos contextos territoriales, la evidencia de experiencias con programas de pago por servicios ambientales y otros proyectos piloto, señala que estos incentivos serán efectivos principalmente en los casos donde hay una acumulación importante de capital

**Recuadro 1:
El PSA en territorios indígenas de Costa Rica**

Poco tiempo después que inició el Programa de Pago por Servicios Ambientales (en el programa en 1997-1998), varias organizaciones representativas de los pueblos indígenas manifestaron su interés en participar. La participación más importante ha sido a través de la modalidad de protección forestal, concentrada en los once territorios Bribri-Cabecar de la Reserva de Biosfera La Amistad y en los territorios Guaymí de Coto Brus, Conte Burica y Osa (los territorios indígenas con más bosques y sistemas agroforestales del país; Borge, s.f.). El reconocimiento de derechos indígenas ha sido fundamental para el avance de este Programa. A partir de la Ley Indígena No. 6172, emitida en 1977, se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, cuyos territorios pertenecen a las comunidades bajo una figura especial; son inalienables, imprescriptibles e inembargables, aunque se permite el comercio de propiedades al interior de los territorios. En estos territorios existe la figura de Asociación de Desarrollo Integral Indígena, que tiene escritura pública o título de propiedad por la totalidad de sus tierras con un carácter de propiedad comunal (Borge, s.f.). Cabe señalar que esta figura fue impuesta por el gobierno, aunque varios territorios indígenas lo aceptan como el mejor espacio funcional para la representación. Desde el inicio del programa de PSA en territorios indígenas, se identificó a las ADII como contrapartes para el Programa de PSA, pues se requiere la demostración de titularidad de las tierras, un requisito que cumplen los ADII.

Los pagos proporcionados por el Programa en territorios indígenas, provienen del impuesto sobre el combustible a nivel nacional, del programa Ecomercados (I y II) financiado por el Banco Mundial, y de fondos de KfW, que alcanzan unos US\$14.8 millones entre 1997 y 2009, sin incluir los costos administrativos (Borge, s.f.). Si bien los impactos en los territorios han sido diferenciados, se han logrado importantes impactos, como el fortalecimiento de capacidades de incidencia y negociación política, mayor sofisticación de propuestas para la atracción de inversión privada y pública, mejoras en infraestructura y servicios de salud, educación, infraestructura de transporte y viviendas (Herrera y Pérez, 2012; Borge, s.f.; Milla y Vignolla, 2011). Sobre la base de estos logros, se busca construir una modalidad indígena de REDD+.

social, plataformas para la acción colectiva, tenencia segura y derechos claros, entre otros (Rosa y otros, 2003; Kandel y Cuéllar, 2011; Wunder, 2009), condiciones que no están presentes en muchos de los territorios en los que se enfocan las acciones sobre REDD+ en la región. Un enfoque limitado de esta índole corre el riesgo de favorecer principalmente a grandes terratenientes (Rosa y otros, 2003) y en escenarios de tenencia insegura, podría facilitar las condiciones para el acaparamiento de tierras de pequeños productores y comunidades. Dentro de las comunidades, este tipo de abordaje podría amenazar estrategias de subsistencia, mientras que incentivos monetarios podrían desplazar instituciones tradicionales de manejo forestal y agroforestal. También podrían tener impactos indirectos, pues podrían desplazar la producción de granos básicos que suministran mercados locales u oportunidades de empleo relacionado con otros usos de la tierra, en particular, donde la distribución de tierras es desigual y la dependencia del trabajo asalariado

es alta, tal como se ha encontrado en estudios de programas de PSA (Zilberman y otros, 2008). Es particularmente importante destacar estos impactos indirectos para países como Guatemala, donde se ha hecho hincapié en hacer consultas solamente con comunidades directamente afectadas por REDD+ (Gobierno de Guatemala, 2012).

Por estas razones, consideramos que rutas que están tomando abordajes más amplios, permiten la generación de una variedad de acciones locales, en función de las realidades territoriales, las cuales podrían tener perspectivas más promisorias y relevantes para la región. Tanto El Salvador como Nicaragua han planteado rutas de esta índole, pues han hecho mayor hincapié en la necesidad de desarrollar opciones consensuadas, en función de realidades territoriales. La flexibilidad que permite una variedad de modalidades en los territorios tendrá mucho más posibilidades de éxito, que la aplicación de un diseño uniforme para todos

los escenarios locales, como señala Sayer y otros (2009). Por tanto existe un desafío por constituir un marco de políticas que permita y promueva este tipo de flexibilidad, que no se restringe de forma excesiva a las posibilidades de acción a nivel local-territorial.

Fortalecimiento de instituciones y acciones gubernamentales

Esta sección discute acciones propuestas para fortalecer el papel del Estado en su capacidad de regular las dinámicas territoriales o intervenir en las políticas relevantes alrededor de ellas. Estas se pueden dividir entre tres categorías: i) armonización de políticas a nivel nacional; ii) ordenamiento territorial; y iii) fortalecimiento de la capacidad del Estado para hacer cumplir las normativas.

La armonización de políticas aparece como propuesta solamente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua (Cuadro 5), a pesar de que cinco países citaron la falta de coordinación sectorial o políticas sectoriales como causas de la deforestación y la degradación forestal. Para esos tres países, por la misma falta de identificación de políticas concretas que inciden en la deforestación, se observa una falta de especificidad sobre las políticas que se buscaría modificar. Son los mismos tres países que se proponen el ordenamiento territorial, que en principio complementaría las acciones de armonización de políticas con acciones a nivel territorial.

A pesar de lo necesario y positivo que podrían ser estas propuestas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, cabe señalar que en los tres países, ambos ejes de acción se enfrentan con fuertes intereses contrapuestos. Guatemala reconoce esto explícitamente en el R-PP, calificando a ambas líneas de acción con una 'factibilidad compleja' para la implementación. A nivel regional, los procesos recientes de ERAS, PERFOR y ECADERT que han promovido mar-

cos conceptuales intersectoriales de enorme utilidad para los territorios, han visto un despliegue lento en los territorios, evidenciando también los obstáculos que existen para este tipo de planteamiento.

Ante la ausencia de propuestas para una armonización sectorial y para el ordenamiento territorial en algunos países, y los fuertes obstáculos políticos que todavía quedan para los que sí los han propuesto, la intervención que queda como última y principal acción, es el fortalecimiento de programas e instituciones gubernamentales, principalmente de carácter ambiental, de conservación y forestal. Pareciera que los gobiernos también están viendo esta opción como la mayor posibilidad de abordar la deforestación y degradación, pues constituyen las opciones con más fondos en Costa Rica (37%),⁴³ Guatemala y Honduras (25%),⁴⁴ y una de las opciones con más recursos en Nicaragua (25%).⁴⁵

Está claro que a lo largo de la región, el fortalecimiento de instituciones ambientales y forestales podría ser una acción positiva y probablemente una acción necesaria en cualquier estrategia de REDD+. Sin embargo, estas acciones, junto con la promoción de incentivos, se perfilan como las líneas de acción principales y corren el riesgo de que las estrategias se fundamenten solamente, o de forma muy desproporcional, en estas dos opciones. Dada la naturaleza y envergadura de las dinámicas territoriales a lo largo de la región, parece claro que estas acciones limitadas serán insuficientes para fre-

⁴³ La opción para mejorar el control de actividades ilegales que degraden y eliminen la cobertura forestal, del último R-PP público con presupuesto (Gobierno de Costa Rica, 2010).

⁴⁴ Fortalecimiento de las capacidades institucionales de vigilancia y protección forestal, operación de justicia y control de la tala ilegal (Gobierno de Guatemala, 2012); y fortalecimiento de las estrategias nacionales (Gobierno de Honduras, 2012).

⁴⁵ Fortalecimiento a las capacidades institucionales y de las estructuras de gobernanza forestal (nacional, regional, municipal y territorio indígena) en Nicaragua.

nar estas dinámicas y propiciar mejores condiciones de gobernanza territorial, pues no abordan de forma sustancial las políticas públicas vinculadas a las dinámicas territoriales, a los derechos, y a la tenencia de organizaciones comunitarias y pueblos indígenas; o las prácticas productivas, tanto de los grandes impulsores de la deforestación, como de pequeños productores y comunidades forestales. Como señala Kissinger y otros (2012), esfuerzos que despliegan un abanico de opciones, tienen mayor probabilidad de éxito que acciones limitadas, que todavía parecieran prevalecer en Centroamérica.

Además de ser insuficiente para abordar la deforestación, este fortalecimiento de programas, instituciones ambientales y forestales, podría representar una nueva amenaza para los derechos y los medios de vida de comunidades rurales. Por un lado, esta amenaza se expresa por medio de una expansión ó fortalecimiento de los enfoques de conservación, incluidas las áreas protegidas como parte de las estrategias de REDD+, tal como ocurre en Panamá y en Guatemala. Por otro lado, esto se podría relacionar con el fortalecimiento de las capacidades de instituciones ambientales y de conservación, por hacer cumplir las normativas en cada país. Esto podría ser bienvenido en algunos territorios donde los derechos de las comunidades están reconocidos y bien delimitados, como en las concesiones forestales comunitarias de Petén, pues mayor capacidad, mayor coordinación y transparencia de organizaciones estatales podría ser un complemento importante para las acciones de las comunidades en la defensa y gestión de sus territorios.

Pero este tipo de iniciativas podría tener impactos mucho más graves en áreas donde los derechos no están reconocidos y donde existen brechas sustanciales entre las prácticas establecidas por ley nacional y las instituciones informales y tradicionales a nivel local. Por ejemplo, una

mayor presencia institucional en la Mosquitia hondureña podría impulsar nuevos conflictos entre normas oficiales e informales, y posiblemente se podría asociar con medidas restrictivas poco adecuadas para los medios de vida y para los contextos culturales en los territorios. Escenarios de esta índole se han reportado por miembros comunitarios de la región, tras la mayor presencia de fuerzas militares con el doble mandato de brindar seguridad a las acciones de megaproyectos y conservar los recursos naturales.

El proceso político: Participación y representación en la preparación para REDD+

Las estrategias descritas son resultado de un proceso político que sigue su marcha en la región. En esta sección se busca describir y reflexionar brevemente sobre los procesos de participación y representación de los pueblos indígenas y las comunidades rurales de la región, así como otros actores clave en el proceso de preparación para REDD+, incluyendo entidades de cooperación para el proceso de preparación, ONG's y actores privados.

Pueblos indígenas y comunidades rurales: Representación, participación y consulta

Representación de comunidades y pueblos indígenas en la nueva institucionalidad de REDD+

Por institucionalidad de REDD+ nos referimos al conjunto de instancias, mecanismos y foros que se han creado, o que se están coordinando, para avanzar en los procesos de preparación y en la construcción de las estrategias sobre REDD+. La representación de comunidades rurales y pueblos indígenas en estas estructuras

varían mucho a lo largo de la región. Costa Rica y Panamá muestran similitudes importantes, pues en ambos casos se propusieron institucionalidades fundamentalmente ambientales, con relativamente pocos arreglos institucionales nuevos. En Costa Rica, se logró la representación indígena y campesina en el nivel más alto del proceso en la Junta Directiva REDD+, pero sólo después de un proceso de negociación. En Panamá, COONAPIP ha logrado posicionarse como actor central sobre REDD+, aunque no ha habido consenso sobre su papel dentro de un proceso caracterizado mucho más por conflictos y disputas sobre la consulta.

Una serie de desafíos diferentes enfrentan los otros países en la región a nivel de la institucionalidad (en parte debido a que sus R-PP se desarrollaron más tarde) proponiendo institucionalidades más amplias, que incluyen nuevos espacios de diálogo. Estos desafíos son más preocupantes en Guatemala y en Honduras, donde los pueblos indígenas y organizaciones comunitarias que representan territorios significativos, no cuentan con una representación en el primer nivel de conducción de los procesos de preparación para REDD+, con excepción de FEPROAH en Honduras.⁴⁶ Además, en estos países se han generado espacios amplios como el GBBYCC en Guatemala y el Subcomité REDD+ en Honduras, donde las organizaciones que directamente representan áreas significativas de territorios se han visto obligadas a participar juntos con otras ONG nacionales e internacionales, así como con el sector privado, sin reconocimiento de su carácter especial como titulares de derechos u organizaciones representativas de los territorios.

Estos escenarios no solamente ponen en desventaja a los actores que representan territorios rurales con mayor potencial de apoyar procesos

de REDD+, sino que también esos espacios corren el riesgo de convertirse en esfuerzos disfuncionales por los intereses contrapuestos y por la falta de reglas claras para guiar procesos decididos de toma de decisiones. Esto no es una realidad ajena, pues de hecho se observa que esto mismo se ha presentado en la República Democrática del Congo, un proceso que va mucho más adelantado por aproximadamente 2 o 3 años en relación con la mayoría de procesos de preparación en Centroamérica (FCPF, 2012).

En Honduras, CONPAH ha propuesto una institucionalidad indígena para lograr una participación en los niveles más altos de la preparación y también para evitar la dilución en el Subcomité REDD+, sin embargo, esta propuesta aún no ha sido aceptada. Tanto en Guatemala, como en Honduras, el desafío de asegurar una representación legítima en el proceso de preparación para REDD+ está pendiente. Estas debilidades contrastan con las experiencias más positivas en Costa Rica, pero en particular en Nicaragua, donde se ha logrado que representantes de los Gobiernos Territoriales Indígenas participen en todos los niveles de construcción y ejecución de la propuesta de preparación para la ENDE-REDD+ en ese país.

La consulta

En años recientes, las acciones tempranas de socialización, capacitación y diálogos en cada país generaron espacios de discusión sobre temas básicos alrededor del cambio climático y de REDD+, aumentando el nivel general de conocimiento sobre estos temas, tanto de parte de líderes comunitarios, como de diversas comunidades y organizaciones en la región. Sin embargo, todavía existe una considerable falta de claridad sobre qué constituye una consulta en los procesos de preparación para REDD+, además de cómo y cuándo se debería realizar. Esta ambigüedad ha contribuido a una serie de disputas sobre los procesos en los países. En

⁴⁶ FEPROAH participa en el comité de alto nivel en el marco de la Estrategia Nacional de Cambio Climático en Honduras.

Honduras, se buscó entregar el R-PP de ese país sin un diálogo consensuado con los pueblos indígenas y fue solamente después de una movilización por medio de CONPAH que se retiró la propuesta para seguir el diálogo a nivel nacional. La UNES, junto con otras organizaciones en El Salvador, también planteó un conjunto de críticas al R-PP, afirmando que no se había realizado la consulta de una forma adecuada, ni oportuna. El escenario más problemático, sin embargo, ha sido en Panamá, donde una serie de demoras, tanto de parte del gobierno, como del Programa ONU-REDD, junto a cambios en los planes, incidieron para que éste fuera el proceso más conflictivo, y que para COONAPIP representa una experiencia que “ha estado llena de incongruencias e inconsistencias, tanto en el contenido de las propuestas de documento (R-PP), como en el proceso mismo” (COONAPIP, 2012).

Ante esta incertidumbre, se están negociando las rutas futuras a lo largo de la región. Observamos una experiencia notoria en Costa Rica, donde los pueblos indígenas realizaron acciones de análisis y discusiones internas a nivel nacional para desarrollar un plan organizacional para la consulta, lo que resultó en la Propuesta Indígena de la RIBCA y un Plan de Abordaje para la Representación Indígena a Nivel Nacional en el Marco de la Elaboración de la Estrategia Nacional REDD+, y ha sido aceptada por el gobierno.⁴⁷ Según la lógica del planteamiento de RIBCA, los pueblos indígenas decidieron elaborar el plan de consulta (a los pueblos indígenas a nivel nacional), así como una estructura organizativa para dar segui-

⁴⁷ Luego de acordar este plan de consulta, RIBCA denunció la violación de sus derechos por el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (que enmarca la estrategia REDD+) por parte del SINAC, que se realizó sin consultar de forma apropiada a los pueblos indígenas, además de otra propuesta inapropiada de parte del gobierno para la realización de un paso en la consulta con los pueblos indígenas del país. En el momento de la publicación de este informe, los dos asuntos parecen haberse resuelto.

miento a los resultados de la misma, acompañando al gobierno pero a la vez velando porque los intereses expuestos en la consulta por los indígenas, queden incluidos en acuerdos, procedimientos, actividades, entre otros, que deberían ser parte de la Estrategia Nacional de REDD+.

La propuesta describe las distintas estructuras de representación en el país (tanto las establecidas por el Estado, como las tradicionales) y establece las entidades designadas por acuerdos internos para la consulta en cada territorio.⁴⁸ También establece el plan organizacional para la consulta, definiendo cada actor y su papel, desde la representación comunitaria de primer nivel (Organizaciones Territoriales Indígenas); los Bloques Territoriales Regionales, como segundo nivel; la Asamblea Nacional conformada por las BTR's, que es el tercer nivel; y una Secretaria Técnica Nacional Indígena (cuarto nivel), que integra cuatro miembros técnicos (uno de cada BTR), cuya función es asesorar a los miembros indígenas en la Junta Directiva REDD+ a partir de las discusiones territoriales y comunicar a los BTR los sucesos de estos procesos; el quinto nivel es el delegado (y suplente) que participa en la Junta Directiva o Grupo de Trabajo REDD+ a nivel nacional (Figura 4).

La propuesta de RIBCA también incluye las funciones de mediadores culturales, quienes cumplirán una función importante en el proceso de la consulta territorial, pues los conceptos de cambio climático y REDD+ son complejos y con muchas expresiones técnicas. La función de los mediadores culturales es facilitar esta comprensión a las personas indígenas, además de garantizar que lo expresado por los indígenas sea recogido de manera apropiada en la documentación de la consulta y en la estrategia nacional de REDD+, con el mismo espíritu que

⁴⁸ También determina que no se llevará a cabo un proceso de consulta fuera de los territorios.

fuera expresado por los indígenas. Finalmente, la propuesta incluye un plan de inversión con cuatro componentes: i) gestión indígena nacional, que consiste en el trabajo y actividades de los líderes territoriales a nivel nacional para coordinación, seguimiento e incidencia en programas y políticas; ii) Actividades de soporte técnico y legal de índole nacional como complemento a la consulta, con las cuales se busca generar aportes técnicos para complementar los resultados de la consulta o para facilitar la misma (mapas y documentos para la consulta, el diseño de un PPSA para territorios indígenas, estudios sobre asuntos de interés específicos legales, técnicos, etc.); iii) co-ejecución en el desarrollo de temas nacionales de alta relevancia para los pueblos indígenas, que busca asegurar que la variedad de trabajos que se realizan en el marco de la estrategia REDD+ a niveles nacionales con impactos directos o indirectos sobre territorios indígenas, sean desarrollados conjuntamente con representantes indígenas (vincular políticas e instrumentos de planificación en el país, el diseño e implementación del Sistema de Evaluación de Impactos Sociales y Ambientales); y iv) gestión indígena en los BTR, que se refiere al trabajo liderado por grupos acordados por los OIT que participen a nivel de regiones, que podría incluir presupuestos para talleres de consulta, mediadores culturales, material didáctico, viáticos y movilización, etc.

Estos avances han sido importantes para el proceso de la consulta en Costa Rica y demuestran un posible camino para otras comunidades en la región. Sin embargo, incluso en este caso tan avanzado, queda bastante trabajo para garantizar el CPLI, tal como se discute en la siguiente sección.

¿Consentimiento libre, previo e informado?

El consentimiento libre, previo e informado no equivale a la representación, ni a la consulta,

pues esos son mecanismos por medio de los cuales se puede lograr el CPLI, entendido como el establecimiento de las condiciones bajo las cuales, los pueblos ejercen sus derechos fundamentales a negociar los términos de políticas, programas y actividades provenientes del exterior y actividades que directamente afecten sus medios de vida o bienestar, y dar o no, su consentimiento a ellos (Anderson, 2011).

Ni el FCPF, ni el Programa ONU-REDD requieren el consentimiento previo, libre e informado en los procesos de preparación. Sin embargo, casi todos los países de Centroamérica votaron a favor de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, en tanto que las salvaguardas acordadas en Cancún también contienen referencia a esa Declaración, la cual incluye el derecho al consentimiento libre, previo e informado. Sin embargo, no está claro cómo se traducirán varios de estos principios en la práctica. Identificamos algunos de estos temas clave a continuación para el CPLI a partir de Colchester (2010).

¿Quién tiene el derecho al consentimiento previo, libre e informado: Pueblos indígenas y comunidades locales?

Una de las primeras consideraciones es quiénes deberían ser incluidos en los procesos de CPLI. En el proceso de preparación, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá han aceptado el principio del CPLI, que en cada caso – con la excepción de Guatemala que incluye a comunidades rurales directamente afectadas – se aplica solamente a pueblos indígenas (Cuadro 6).

Esto refleja el reconocimiento especial que tienen los pueblos indígenas en los marcos legales nacionales e internacionales, incluyendo los derechos contenidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, muchas comunidades que no se consideran indígenas o

Cuadro 6:
¿A quién aplica el consentimiento previo, libre e informado en los procesos de preparación para REDD+ en Centroamérica?

	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Costa Rica	Panamá	El Salvador
Pueblos indígenas y tribales	CPLI para pueblos indígenas directamente afectadas	CPLI exclusivamente para pueblos indígenas	CPLI con énfasis en pueblos indígenas	CPLI para pueblos indígenas	No incluye el CPLI	No incluye el CPLI
Comunidades rurales	CPLI para comunidades rurales directamente afectadas	El proceso CPLI serviría de base para la consulta	No incluye el CPLI	No incluye el CPLI	No incluye el CPLI	No incluye el CPLI

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's.

tribales confrontan el mismo tipo de amenazas a sus territorios. La mayor claridad sobre los derechos de los pueblos indígenas les ha dado un mayor marco de acción frente a los procesos de REDD+, por lo que se han visto planteamientos mucho más claros, si bien incipientes, sobre los procesos de preparación para REDD+. No se ha visto el mismo nivel de acción de comunidades rurales que no sean indígenas, por lo que estos grupos corren el riesgo de quedarse marginados en los procesos de consulta y en el consentimiento previo, libre e informado.

¿Quién brinda consentimiento?

Esto se refiere a identificar las estructuras u organizaciones legítimas para dar el consentimiento: ¿serán las organizaciones tradicionales?, ¿la organizaciones formadas alrededor de la producción?, ¿las municipalidades?. El caso de los pueblos indígenas de Costa Rica es notorio por su logro en haber podido consensuar y elaborar la propuesta en la que se han determinado las entidades adecuadas para la representación en el proceso nacional, seleccionando en algunos casos, estructuras tradicionales de representación y en otros, designando entidades de representación establecidas por los gobiernos (Asociaciones de Desarrollo Integral Indí-

gena). Todos los países confrontan dilemas de esta índole, pero quizás el escenario de mayor desafío es Guatemala, donde existe una alta heterogeneidad de estructuras legítimas de representación a nivel local, desde autoridades tradicionales, organizaciones relativamente recién formadas alrededor de la producción, hasta las instituciones establecidas en el Sistema de los Consejos de Desarrollo. Sin embargo, la escala de este desafío es mucho mayor de lo que se observa en Costa Rica.

¿Consentimiento previo... a qué?

El hecho de que la preparación para REDD+ se trata principalmente del desarrollo de políticas y programas, en vez de la construcción de proyectos de infraestructura o producción con impactos directos en comunidades rurales, deriva en una considerable falta de claridad sobre el momento en el que se debe de consultar 'el proyecto'. Esto se refleja en las repetidas disputas sobre la consulta, como en Panamá, donde a pesar de la falta de consenso sobre las condiciones de la misma, ya se habían gastado USUS\$1.15 millones para finales de junio de 2012 (ONU-REDD, 2012). El proceso de ESAE plantea que la estrategia REDD+ solamente

requiere un ‘amplio apoyo comunitario’ para que el proceso de preparación pueda avanzar.

¿Consentimiento previo, libre e informado... sobre qué?

Según la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, éstos tienen derechos sobre sus territorios, tierras y recursos naturales, independientemente de que sean o no, reconocidos por el gobierno. Estos derechos no han sido asegurados en varios casos, en particular en Panamá, Guatemala y Honduras, donde si bien se reconocen los derechos de los pueblos indígenas por ley, la falta de demarcación de sus tierras ha socavado los esfuerzos por defender esos derechos.

Además, según Declaración, estos derechos aplican antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.⁴⁹ Pareciera entonces que en varios de los procesos de preparación para REDD+ no se está cumpliendo con dicha Declaración, pues antes de haber definido la consulta o una ruta clara hacia el consentimiento previo, libre e informado, se siguen desarrollando estudios, medidas técnicas e institucionales, muchas de las cuales están dirigidas hacia estos territorios indígenas.

Estos son asuntos que tendrán que ser abordados de una manera más adecuada y hasta negociados con los gobiernos en los próximos años, para lo cual, será clave la naturaleza del proceso de la ESAE.

⁴⁹ Artículo 19: Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.

La Evaluación Social y Ambiental Estratégica: ¿Procesos sustantivos de participación ó diagnósticos y medidas preventivas?

Hay varios sistemas de salvaguardas para las iniciativas sobre REDD+, que incluyen desde los Principios y Criterios Sociales y Ambientales del Programa REDD+, la Iniciativa de Estándares Sociales y Ambientales de REDD+ (ambos voluntarios), hasta las salvaguardas de la CMNUCC. Sin embargo, pareciera que en Centroamérica lo que pudiera tener mayor incidencia no son las salvaguardas, sino el proceso de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica (ESAE) y el Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), que se aplicarían como parte del ‘enfoque común’ cuando hay otro socio de implementación como el PNUD en Panamá y Honduras, o el BID en Guatemala.

REDD+ presenta un desafío único frente a los sistemas de salvaguardas, pues no necesariamente se trata de un planteamiento concreto, como un proyecto hidroeléctrico, por ejemplo. Los procesos de ESAE en la región son todavía muy incipientes, pues únicamente Costa Rica lo ha llevado a cabo y los demás países, apenas los están comenzando a desarrollar. Sin embargo, la experiencia de Costa Rica, además de los planes iniciales en el resto de la región, permite ver por lo menos dos rutas distintas que se están tomando para la ESAE. La primera ruta es parecida a un proyecto físico, que se podría definir de antemano con un alto nivel de detalle y a partir de eso, definir medidas preventivas o de mitigación para prevenir daños ambientales o sociales. La segunda ruta se refiere a un esfuerzo donde se construye la estrategia desde sus inicios de forma participativa con las comunidades, buscando que se incorporen valores ambientales y sociales dentro de la misma, minimizando los impactos negativos que tendrían que ser prevenidos o corregidos y buscando fortalecer estrategias locales-territoriales de desarrollo.

Costa Rica parece inclinarse más hacia la primera ruta. El acelerado avance hacia el ER-PIN en 2012, muestra pocos cambios en la estrategia nacional y más bien, revela el continuado interés en la estrategia tal como se planteó desde el principio, que es el fortalecimiento y consolidación del PPSA. Costa Rica, con su trayectoria del PPSA, parece tener buenas razones para realizar su proceso de ESAE de esta manera. El andamiaje institucional y legal, y las experiencias técnicas y sociales brindan una base importante sobre la cual trabajar el tema de REDD+. Además, el gobierno ha promovido modalidades indígenas y campesinas para permitir el planteamiento de alternativas en esos territorios.

Sin embargo, para los otros países que cuentan con estrategias más incipientes, menos definidas, y en varios casos sesgadas hacia lo estatal, este tipo de procesos de ESAE corren el riesgo de plasmar planteamientos inadecuados para abordar la deforestación y degradación, e incluso peligrosos para las comunidades. Este podría ser el caso en Honduras, que parece inclinarse hacia la primera ruta con un énfasis en medidas preventivas. Observamos una alternativa más volcada hacia la segunda ruta en el planteamiento de El Salvador, que enfatiza la ESAE como un proceso político para incorporar valores ambientales y sociales dentro de los mismos abordajes, tal como se afirma en su R-PP, según el cual, la ESAE tiene el potencial de fungir como un instrumento de mediación, para lograr que la evaluación misma facilite la integración de valores ambientales y sociales en los procesos de toma de decisión, influenciando la capacidad de los tomadores de decisiones para aceptarlos, en tanto que el rol de la ESAE también debería contribuir a mejorar la comunicación entre los distintos actores/intereses sociales, ayudando a una discusión y a la construcción de acuerdos a partir de diferentes sistemas de creencias, convicciones, roles sociales, valores, experiencias acumuladas, necesidades in-

dividuales, u otros factores que expresan visiones distintas.

La segunda ruta presenta un abordaje interesante para la región por varias razones. Primero, porque entre más se cierra la brecha entre la estrategia con los valores sociales y ambientales de las comunidades, menos costosos y onerosos tendrían que ser los esfuerzos para prevenir o mitigar los impactos. Segundo, esto probablemente llevaría también a mayores apoyos a nivel local, por lo que la probabilidad de éxito sería mayor. Tercero, esta ruta permitiría ajustarse mejor no solamente a los principios de la estrategia (ámbitos sociales y ambientales), sino también a los asuntos sobre el proceso, garantizando la participación plena de pueblos indígenas y comunidades rurales. Cuarto, un proceso de esta índole podría aumentar el perfil de los países, atrayendo mayores niveles de apoyo a nivel internacional.

Otros actores clave en el proceso de preparación

Además de los procesos de participación y representación comunitaria, vale la pena describir y analizar brevemente las implicaciones derivadas del rol de la cooperación, ONG internacionales y agencias técnicas, y actores privados.

Cooperación internacional

Con la excepción de Panamá, el FCPF ha sido la institución más relevante en los procesos de preparación para REDD+ en Centroamérica, cuyos documentos de preparación (R-PIN, R-PP, ER-PIN) han establecido los marcos conceptuales y de acción, así como la secuencia y estructura de lo que conocemos hoy en día como el proceso de preparación. La ausencia de fondos para estudios de deforestación o para un mayor desarrollo de los planes de consulta han resultado claves en la naturaleza del proceso de preparación.

La GIZ, por su lado, ha ido complementando el trabajo del FCPF, buscando llenar ‘vacíos’ en los procesos, en el marco de sus tres componentes del Programa (Diálogo Intersectorial; Mecanismos de Compensación y proyectos pilotos, y el Monitoreo, Reporte y Verificación). Tal como estaba previsto en el Programa, esto se ha traducido en apoyar los planteamientos de los gobiernos, tal como ocurre con el apoyo a la institucionalidad nacional de REDD+ en Honduras, para la conformación del Subcomité REDD+, o el apoyo para la realización de estudios técnicos sobre los procesos de deforestación en Panamá, Honduras y El Salvador. Pero también, otros elementos de su trabajo han sido útiles para los pueblos indígenas y grupos comunitarios en la región, como los apoyos a RIBCA y COONAPIP en sus estrategias de incidencia nacional. Con respecto a la línea de trabajo alrededor de proyectos pilotos, hay una especie de sesgo hacia la priorización de áreas que ya cuentan con altos niveles de organización social, tenencia segura y pocos conflictos territoriales, como el proyecto piloto más avanzado en la Cuenca del Canal de Panamá, en un afán por demostrar rápidamente la posibilidad de generar bonos de carbono. Pocos territorios en Centroamérica comparten estas características, en particular las grandes masas forestales que están bajo la mirada de los enfoques de REDD+ en la región. Algunos de los posibles proyectos piloto de GIZ que han surgido en los últimos meses, como el de Gualaco en Honduras, podrían presentar oportunidades y lecciones importantes. Sin embargo, en general, los proyectos piloto parecieran tener utilidad muy limitada para muchos de los territorios indígenas que están bajo la mirada para el despliegue de las estrategias de REDD+ en la región.⁵⁰

⁵⁰ Se ha reportado un posible proyecto piloto con la Fundalachuá en Alta Verapaz, Guatemala, que a pesar de ser constituido principalmente por pueblos Q'ueqch'i, su historia de apoyo externo de la conservación y su limitada extensión territorial, no comparten características clave con otros territorios indígenas en la región, como en la Mosquitia, la RAAN, o las Comarcas en Panamá.

El Programa ONU-REDD+, por su lado, ha sido influyente solamente en Panamá, el único país donde apoya financieramente el proceso de preparación. Las demoras en el proceso – aunque en buena parte también se debían a procesos nacionales – sugieren una capacidad institucional menos fuerte que la del FCPF. Finalmente, otro actor de la cooperación que se ha hecho presente en la región es la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), promoviendo el monitoreo forestal a partir de experiencias en Brasil y ya se ha reportado un proyecto en Honduras y otro posible proyecto en Panamá, con la posibilidad de contar con un sistema de monitoreo regional.

Agencias y ONGs internacionales

Varias agencias técnicas y ONG internacionales han tenido una participación activa en los procesos de preparación y su influencia es todavía importante, los que se refleja, en parte, por los continuados esfuerzos de canalizar fondos de REDD+ para áreas protegidas. Se ha renovado el interés en este tipo de propuestas desde niveles internacionales; a mediados de 2012 se realizaron discusiones sobre un nuevo programa regional de REDD+ en apoyo a las reservas de biosfera declaradas por la UNESCO. De consolidarse esta nueva iniciativa, se podría presentar una eventual disputa de visiones sobre estas áreas, pues presentan considerables traslapes con territorios de pueblos indígenas y comunidades forestales que han planteado visiones distintas alrededor de los derechos y la gobernanza.

Rainforest Alliance es un ONG con un papel particular, pues su participación incluye acciones de asesoría en los procesos de preparación, pero también impulsa proyectos pilotos orientados hacia el mercado voluntario de carbono. Estas acciones han tenido incidencia importante en los procesos nacionales de Guatemala y Honduras, pues se están utilizando las líneas

base apoyadas por Rainforest Alliance para la definición de componentes técnicos de las estrategias nacionales. Por su parte, Wildlife Works está promoviendo otro proyecto piloto en la Comarca Kuna Yala, en Panamá.

Actores privados

Con excepciones como Costa Rica, relativamente han sido pocos los actores del sector privado involucrados en las estrategias nacionales de REDD+. A pesar de la falta de compromisos importantes de estos sectores, existe un interés sostenido en posicionarse para acceder a beneficios de un eventual mecanismo de mitigación vinculado a los mercados de carbono. Si bien un análisis completo de todos estos actores está fuera del alcance de este informe, reportes a lo largo de la región revelan un sostenido interés por acceder a eventuales mercados de carbono o a mecanismos parecidos. Esto incluye la especulación del sector inmobiliario en Honduras (La Tribuna, 2011), de sectores agroindustriales, forestales y turísticos en Guatemala (Anónimo, 2011; Cuéllar y otros, 2012), la expansión de plantaciones forestales (en particular teka), vínculos iniciales con el mercado voluntario en Panamá (Forest Carbon Portal, 2012), así como la gran cantidad de proyectos ya desplegados en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio bajo el Protocolo de Kioto (Finanzas Carbono, 2012). Estos ejemplos sugieren que REDD+ es objeto de un fuerte interés, a pesar de las dudas sobre la materialización de un mercado de carbono.⁵¹

Los procesos de preparación han avanzado la agenda de varios de estos actores en por lo menos dos sentidos. Primero, se observa que el establecimiento de marcos institucionales y legales para la venta de derechos de carbono (o servicios ecosistémicos, como se plantea en

todos los países)⁵² es congruente con los intereses de muchos actores como los turísticos, desarrollo inmobiliario, u otros proyectos extractivos, que cuentan con la seguridad de tenencia, con capacidad organizativa y con recursos para acceder a mercados de carbono, si es que se consolidan. Segundo, se observa otra serie de intereses explicitados en los R-PP, sobretodo de la industria forestal, en particular en los casos de Honduras, Costa Rica y Panamá, que se evidencia con las apuestas de las estrategias de REDD+ hacia estos sectores.

¿Abordajes y procesos estratégicos?: Implicaciones para la gobernanza territorial

Los enfoques, orientaciones y planteamientos sobre REDD+ en Centroamérica permiten una lectura de lo que se pretende lograr en los procesos de preparación. Las trayectorias varían desde la consolidación de programas existentes, como en el caso de Costa Rica, hasta iniciar programas novedosos e innovadores, como en el caso de El Salvador.

En Costa Rica, el gobierno considera que no se requiere una transformación de la gobernanza territorial existente, sino un fortalecimiento de estrategias y programas ya institucionalizados. El Programa de Pago por Servicios Ambientales constituye la piedra angular de la estrategia y ha sido manejado políticamente con un alto grado de sofisticación, tanto a nivel nacional, como internacional, superando los obstáculos políticos y técnicos, facilitando procesos pioneros de consulta a nivel nacional, aumentando aún más su imagen y perfil nacional. Este manejo político ágil les ha permitido avanzar de forma acelerada para la captación de US\$63 millones de dólares del Fondo de Carbono, bajo la modalidad de financiamiento basado en re-

⁵¹ Munden Project (2010) afirma que la estructura del mercado de carbono como ha sido planteado no es viable.

⁵² Panamá no lo propone explícitamente, aunque parece que viene pensándolo como parte integral del programa.

sultados. La ruta de Costa Rica ha resultado extremadamente estratégica para la consolidación del Programa de Pago por Servicios Ambientales, aunque todavía queda por ver su posible extensión a la producción y conservación forestal, así como las posibles oportunidades con las modalidades indígenas y campesinas.

El abordaje de Panamá comparte algunas características con el de Costa Rica, pero difiere en otra serie de factores importantes. Es parecido a Costa Rica en el sentido de que se realizó el planteamiento desde una perspectiva fundamentalmente ambiental y también fueron los dos países que se encontraban más avanzados en toda la región en 2009. Sin embargo, Panamá no contaba con el andamiaje legal, institucional, ni técnico del PPSA en Costa Rica, por lo que desde el principio les quedaba un camino relativamente más largo en el desarrollo de consensos alrededor de una estrategia nacional de REDD+. Además, a diferencia de Costa Rica, los territorios indígenas constituyen una gran parte del área de interés para REDD+ y simultáneamente, también son territorios con fuertes intereses para megaproyectos extractivos que forman parte de una estrategia decidida de crecimiento económico. Este contexto explica en parte, las disputas que han surgido en el proceso de preparación, pero también han tenido que ver con cambios de personal en ANAM. El resultado ha sido un escenario de desconfianza y fuertes limitaciones para el diálogo con los pueblos indígenas, que en conjunto han derivado en que la estrategia nacional REDD+ no tenga los avances que se observan en los demás países de la región.

El Salvador comparte algunas características con Costa Rica, pero también diverge en varias otras. Los dos países tienen las menores tasas de deforestación en la región, por lo que hay un mayor énfasis en las modalidades del '+'. Lo que tienen en común es una agenda muy clara -

probablemente las dos apuestas más claras en la región - sobre lo que se quiere lograr con el programa de REDD+. Sin embargo, una diferencia importante es que El Salvador apenas está lanzando el PREP, incluso todavía está construyendo las bases técnicas, legales e institucionales para ese Programa, pero más relevante aún es el hecho de que plantea metas ambiciosas de largo plazo para la restauración de paisajes, como una ruta estratégica de adaptación al cambio climático.

El planteamiento de Nicaragua contrasta claramente con Costa Rica y Panamá, y comparte algunas características importantes con El Salvador, pues se ha desarrollado con un enfoque de seguridad alimentaria y de adaptación, enmarcado en el Plan de Desarrollo Humano Nacional, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Plan de Desarrollo Humano de la Costa Caribe, así como PRORURAL.⁵³ Estos planteamientos en su mayor parte han sido acompañados por propuestas de arreglos institucionales orientadas a un REDD+ que se integre con otros planes relacionados con la adaptación y la seguridad alimentaria, y se ha mantenido un enfoque en todas las modalidades de REDD+, para incluir no solamente la deforestación evitada, sino también acciones de restauración de paisajes, aunque no con la ambición planteada por El Salvador.

Similar a Panamá y Honduras, la estrategia REDD+ (ENDE-REDD) de Nicaragua se enfoca principalmente en territorios indígenas de la Costa Caribe. Debido en gran parte a los procesos de consolidación del régimen autonómico, que incluye los derechos territoriales, los derechos de representación y la capacidad de gestión política de los actores territoriales, se ha logrado generar una nueva coyuntura muy

⁵³ Constituye la estrategia agropecuaria y forestal del país e integra tres programas: i) Programa Nacional de Alimentos; ii) Programa Forestal Nacional (PFN); y Programa Nacional de Agroindustria Rural.

favorable para los derechos. Si bien no se han planteado nuevos procesos, sino el fortalecimiento de uno ya en marcha, los logros en la región han demostrado un camino alentador y alternativo en la región alrededor de una agenda territorial que se enfoca en los derechos, la gobernanza, el fortalecimiento de medios de vida, e incluso en la adaptación al cambio climático.

Honduras comparte algunas características con Nicaragua y Panamá, pues está claro que los territorios indígenas constituirán partes importantes de la estrategia REDD+ en los tres países. Honduras ha evitado el escenario de disputas que ha ocurrido en Panamá y sigue el diálogo con los pueblos indígenas a través de CONPAH; pero simultáneamente, sus planteamientos están muy lejos de la apuesta clara en Nicaragua hacia los derechos y la gobernanza. Quizás debido a que el R-PP todavía está en desarrollo, las propuestas de acción en Honduras son las más amorfas en la región. Eso no es necesariamente una debilidad, si el país buscara desarrollar una estrategia conjunta con los pueblos indígenas y comunidades forestales. Sin embargo, todavía no hay mucha evidencia que este sea el caso. De hecho, la trayectoria institucional del país desde el conflicto político en 2009, reflejado en el Plan de Nación y Visión de País, que promueven la producción forestal industrial vinculada a los mercados de carbono (contenido en el R-PP), se ha acompañado con nuevas propuestas de megaproyectos para la captación de inversión extranjera (Cuéllar y otros, 2012). Si bien la estrategia adolece de una mayor definición, todo apunta hacia una orientación más parecida a Panamá, que a Nicaragua.

Guatemala, por su lado, igual que Panamá, Honduras y Nicaragua, ha enfocado su estrategia en las grandes masas forestales, en Petén y en la Franja Transversal del Norte. Sin embargo, a diferencia de aquellos países, Guatemala

ha desarrollado su estrategia en estrecha relación con el desarrollo de los proyectos pilotos que buscaban vincularse con los mercados de carbono, marcando una trayectoria con un enfoque más fuerte en los eventuales incentivos de REDD+, que en otras consideraciones como los derechos y la gobernanza. En Guatemala existe conciencia y claridad sobre la necesidad de plantear un programa integral e intersectorial, evidenciado por acuerdos intersectoriales (con MAGA) y la vinculación con el Gabinete Social de Producción y el Comité Intersectorial de Cambio Climático. Sin embargo, parece claro que las limitaciones del gobierno Guatemalteco en confrontar varios de los temas más problemáticos en el país, como los derechos, la tenencia y los intereses de grupos de poder que impulsan procesos de deforestación, difícilmente será superadas. Esto se vuelve aún más relevante con la llegada del gobierno actual, pues hay indicios y evidencia de una agenda más agresiva en industrias extractivas, en comparación con el gobierno anterior. Ante este contexto, lo que quedaría de REDD+ en Guatemala sería una iniciativa fundamentalmente ambiental, prácticamente incapaz de lograr una mayor coherencia intersectorial para una transformación a nivel territorial, y podría terminar conformándose con un programa disperso de fondos hacia las áreas protegidas. Uno de los puntos positivos en este panorama desalentador, podrían ser comunidades que logren fortalecer sus economías y estructuras de gobernanza por medio del PINPEP, tras la reciente institucionalización de este mecanismo, pues forma parte de la estrategia de REDD+.

Ante estos procesos y contextos, vale la pena reflexionar sobre los procesos que han determinado este contenido de las estrategias en la región. Primero, por la misma estructura y secuencia del proceso de preparación del FCPF y el Programa ONU-REDD, y la implementación en fases acordada en la CMNUCC, es importante reconocer que los contenidos se han desarro-

llado casi exclusivamente por parte de los gobiernos (una excepción es Nicaragua). En su mayor parte, las discusiones con las comunidades rurales y pueblos indígenas se han concentrado mucho más en los planes sobre el proceso de la preparación, que en los contenidos, orientaciones y apuestas de las estrategias de REDD+.⁵⁴

Ahora que en la región está comenzando la etapa de implementación de los R-PP, si bien habrá fondos para las consultas, es muy probable que esta brecha entre proceso y contenido se siga dando. En este sentido, el proceso de la ESAE tiene el potencial de cerrar brechas de participación y consulta, además de ser una oportunidad para la construcción social de abordajes y planteamientos más estratégicos. Sin embargo, no hay mecanismos establecidos dentro del proceso de preparación para asegurar que esto ocurra, por lo que al final del proceso de preparación, es posible que los procesos adolezcan de las mismas debilidades.

Esta amenaza aplica para todos los países de la región, que de no corregirse, también ofrece una mayor apertura para otros actores con in-

tereses en los territorios potenciales para acciones de REDD+, tanto por la vía de las inversiones y megaproyectos, como por los sesgos hacia el Estado.

A pesar de estas amenazas, siguen existiendo oportunidades importantes para las comunidades rurales y pueblos indígenas de la región. Mas allá de los avances en el tema de derechos, en Nicaragua existe una tendencia alentadora que también muestra avances incipientes en el fortalecimiento de las voces y perspectivas de los actores territoriales en los espacios de toma de decisión. Hay una incorporación importante de actores territoriales en espacios de toma de decisión, tanto en Nicaragua, como en Honduras y Costa Rica. Estos procesos tienen el potencial de lograr no solamente el consenso sobre los procesos de preparación y las estrategias de REDD+, sino también el establecimiento de estructuras de gobernanza que permitan la generación de acuerdos consistentes en el tiempo, alrededor de una amplia gama de temas, de apuestas y propuestas de gestión territorial.

⁵⁴ Han habido otros intentos importantes que no han generado resultados en el contenido de las estrategias todavía: COONAPIP proponía elementos de estrategia en su Plan Estratégico de Incidencia Política, y CONPAH en Honduras también ha hecho propuestas de contenido, sin embargo, ninguna ha tenido un impacto importante en las estrategias nacionales.

Referencias

- Anderson, Patrick (2011). *Free, Prior and Informed Consent: Principles and Approaches for Policy and Project Development*. RECOFTC-GIZ.
- Borge Carvajal, (s.f.). *Resultados del PSA en los territorios indígenas apoyados por el PPD-GEF/PNUD: Casos de Conte Burica, Guaymí de Coto Brus y Bajo Chirripó*. PPD/FMAM/PNUD. San José, Costa Rica.
- Boucher D., Elias P., Lininger K., May-Tobin C., Roquemore S., Saxon E. (2011). *The Root of the Problem: What's Driving Tropical Deforestation Today?* Union of Concerned Scientists. Cambridge, Massachusetts.
- Bray, D.B., Duran, E., Ramos, V.H., Mas, J.F., Velazquez, A., McNab, R.B., Barry, D., and Radachowsky, J. *Tropical Deforestation, Community Forests, and Protected Areas in the Maya Forest*. Ecology and Society 13 (2).
- Colchester, Marcus (2010). *Free, Prior and Informed Consent: Making FPIC Work for Forests and Peoples*. The Forests Dialogue.
- COONAPIP (2012). *Carta dirigida a Sra. Lucia Chan-dek, Administradora General de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y Sra. Kim Bolduc, Coordinadora Residente de Naciones Unidas*. Panamá, 20 de junio, 2012.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2005). *Decisiones de la Conferencia en Montreal*. http://unfccc.int/meetings/montreal_nov_2005/meeting/6329/php/view/decisions.php
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2007). *Decisiones de la Conferencia en Bali*. http://unfccc.int/meetings/bali_dec_2007/meeting/6319.php
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2008). *Decisiones de la Conferencia en Poznan*. http://unfccc.int/meetings/poznan_dec_2008/meeting/6314.php
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2009). *Decisiones de la Conferencia en Copenhague*. http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2010). *Decisiones de la Conferencia en Cancún*. http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (2010). *Decisiones de la Conferencia en Durban*. http://unfccc.int/meetings/durban_nov_2011/meeting/6245.php
- Cuéllar, Nelson; Andrew Davis, Fausto Luna y Oscar Díaz (2012). *Inversiones y Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. PRISMA, San Salvador.
- Finanzas Carbono. http://finanzascarbono.org/comunidad/pg/map_tool/map/
- FCPF (2012). *Presentation of the mid-term evaluation of the REDD+ process in the Democratic Republic of Congo at the FCPF 12th Participants Committee at Santa Martha, Colombia 27th June 2012*.
- FCPF (2012). *2012 annual report*. Carbon Finance Unit. The World Bank. Washington, DC.
- Forest Carbon Portal. Accedido 1 Diciembre 2012. <http://www.forestcarbonportal.com/>
- Foundation for International Environmental Law and Development. 2012. *Guide for REDD+ Negotiators* (updated October 2012).
- Anónimo (2011). *Grupos de poder en Petén: Territorio, Política y Negocios*. Accedido el 10 de Diciembre, 2012. Disponible en: <http://www.libertopolis.com/downloads>
- Kissinger, G., M. Herold, D.S. Veronique (2012). *Drivers of Deforestation and Forest Degradation: A synthesis Report for REDD+ Policymakers*.
- Gobierno de Costa Rica (2010). *Readiness Preparation Proposal (Agosto 2010)*. San José.
- Gobierno de Costa Rica (2011). *Readiness Preparation Proposal (Agosto 2011)*. San José.
- Gobierno de El Salvador (2012). *Readiness Preparation Proposal (September 28, 2012)*. San Salvador.

- Gobierno de Guatemala (2012). *Readiness Preparation Proposal (March 02, 2012)*. Guatemala.
- Gobierno de Honduras (2012). *Readiness Preparation Proposal (October 2012)*. Tegucigalpa.
- Gobierno de Nicaragua (2012). *Readiness Preparation Proposal (1 de Junio, 2012)*. Managua.
- Gobierno de Panamá (2009). *Readiness Preparation Proposal (May 16, 2009)*. Panamá.
- Gobierno de Panamá (2009a). *National Programme Document - Panama, UN-REDD Programme October 2009*. Panamá.
- La Tribuna (Febrero 24, 2011). *Darán remuneración a quienes conservan parcelas de bosques*. Retrieved from: <http://www.latribuna.hn/2011/02/24/daran-remuneracion-a-quienesconserven-parcelas-de-bosques/#respond>.
- MINAET y FONAFIFO (2011). *Memoria Taller Nacional: Evaluación Estratégica Social y Ambiental*. San José.
- M.E. Herrera Ugalde y Perez Castillo, J.P. (2012). *Propuesta de Indicadores Socio-Económicos y Ambientales para Evaluar el Efecto del Programa de Pagos por Servicios Ambientales en la Reserva Indígena Cabécar Talamanca Costa Rica durante el período 2007-2011*. Seminario de Graduación para optar al grado de Licenciatura en Ingeniería Forestal con énfasis en Desarrollo Forestal. Universidad Nacional de Costa Rica. San José.
- Munden Project (2011). *REDD and Forest Carbon: Market Based Critique and Recommendations*.
- Nelson y Chomitz, 2009. *Effectiveness of Strict vs. Multiple Use Protected Areas in Reducing Tropical Forest Fires: A Global Analysis Using Matching Methods*. The World Bank, Washington, D.C.
- Nelson, C., Harris, V., Stone, S.W. (2001). *Land Use, and Property Rights: Empirical Evidence from Darién, Panama*. Land Economics Vol 77, No. 2.
- ONU-REDD (2012). *Informe del Primer Semestre de 2012 del Programa Nacional de Panamá*. Panamá.
- Pistorius, Till (2012). *From RED to REDD+: the evolution of a forest-based mitigation approach for developing countries*. Current Opinion in Environmental Sustainability. Volume 4, Issue 6.
- República de Honduras (S.f.). *Visión de país y plan de nación 2010-2038*. Tegucigalpa.
- Rosa, H., Kandel, S. and Dimas, L. (2003). *Compensation for Environmental Services and Rural Communities: Lessons from the Americas*. PRISMA. San Salvador.
- Sayer J, Bull G., Elliott C. (2008). *Mediating Forest Transitions: 'Grand Design' or 'Muddling Through'*. Conservation and Society, Vol. 6.
- Stocks, A., McMahan, B., and Taber, P. (2007). *Indigenous, Colonist, and Government Impacts on Nicaragua's Bosawas Reserve*. Conservation Biology Vol 21 Issue 6.
- V. Milla Quesada y R. Vignolla (2011). *The importance of forests for the development of Indigenous Peoples in Costa Rica: Will REDD+ be a help or a hindrance?*. REDD Net.
- Wunder, S. (2009). *Can payments for environmental services reduce deforestation and forest degradation*. In: Angelsen, A. (Ed.). *Realising REDD+: National Strategy and Policy Options*. CIFOR, Bogor.
- Zilberman, D., Lipper, L., McCarthy, N. (2008). *When could payments for environmental services benefit the poor?*. Environment and Development Economics 13.

Personas entrevistadas:

- Alexandra Sáenz (FONAFIFO)
- Betanio Chiquidama (COONAPIP)
- Eric Rodríguez (ANAM)
- Gabriel Labbate (ONU-REDD)
- Gerardo González (ANAM)
- Guillermo Mayorga (REDD-CARD/GIZ)
- Iliana Monterroso (Rights and Resources Initiative)
- José Roman Carrera (Rainforest Alliance)
- Levi Sucre (RIBCA)
- Victoria Flores (FEPROAH)

Anexo

Acciones relacionadas con los derechos en las propuestas de opciones estratégicas en los R-PP's

Opción estratégicas propuestas relacionadas con los derechos o tenencia en los R-PP	Montos presupuestados (USUS\$)
Nicaragua: Mejorar la gobernanza territorial y apoyar los procesos de ordenamiento de los territorios indígenas	186,000
Honduras: Análisis sobre la situación de titulaciones en áreas protegidas	10,000
Honduras: Definir estrategias, mecanismos y procedimientos para la titulación de tierras de vocación forestal a favor del Estado	25,000
Honduras: Análisis del marco regulatorio en materia de regularización de tierras para pueblos indígenas	30,000
El Salvador: Desarrollo de instrumentos de política y normatividad relacionada con la propiedad, derechos sobre recursos naturales y distribución de beneficios	20,000
Total	271,000
Total todas acciones propuestas para las 'opciones estratégicas'	8,819,000

Fuente: Elaborado en base a los R-PP's





prisma@prisma.org.sv www.prisma.org.sv

3a. Calle Poniente, No. 3760, Col. Escalón, San Salvador

Tels.: (503) 2298 6852, (503) 2298 6853, (503) 2224 3700 y Fax: (503) 2223 7209