

## Del caos de REDD a la idoneidad en la política climática

**YVETTE AGUILAR**

**JUNIO 2016**

- Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) del sector forestal y otros usos de la tierra, contribuyeron con 17% en 1970 y con 11% en 2010 del total mundial de emisiones de GEI; reflejando una clara tendencia mundial a la reducción de las emisiones en dicho sector
- El mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques y sus variantes (REDD-plus), descarriló el régimen climático, al articular las actividades de reforzamiento de sumideros de carbono biogénico con esquemas de compensación de emisiones fósiles
- Para contrarrestar las críticas a las iniciativas de REDD-plus por su dudosa contribución a la mitigación efectiva, y por sus impactos negativos locales, se ha recurrido al «re Etiquetado» para ocultar sus falencias y ganar aceptación pública
- El gobierno salvadoreño consignó en la Contribución Prevista y Determinada a nivel Nacional al Acuerdo de París, metas de conservación de cobertura arbórea de 27% y de incremento de reservas forestales de carbono de 25% del territorio nacional en 2030; las cuales no deberán utilizarse para compensar emisiones en el marco del *Reto de Bonn*, vía REDD-plus, para evitar la doble contabilidad del carbono





## 1. El abordaje político de los sumideros de carbono en el régimen climático multilateral

La causa fundamental del cambio climático son los altos niveles de concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera de la Tierra, como resultado de las emisiones provenientes de los procesos industriales y la quema de carbono fósil principalmente para la producción eléctrica y el transporte, las cuales contribuyeron con 55% en 1970 y con 65% en 2010 del total mundial de las emisiones de GEI. Desde la segunda mitad del siglo XVIII, en el contexto de la revolución industrial, las economías han sustentado su producción, circulación y consumo en el uso creciente de combustibles fósiles, volviéndose dependientes de éstos; y la deforestación acelerada y a gran escala ha contribuido, aunque en mucha menor medida, al aumento de las concentraciones de GEI en la atmósfera.

En 2005 la FAO estimó que la deforestación contribuía con 25% de las emisiones mundiales antropogénicas de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) y un año después planteó que dicha estimación era baja y que de 25% a 30% de las emisiones mundiales anuales de CO<sub>2</sub> eran causadas por la deforestación. Sin embargo, de acuerdo al 5° Informe de Evaluación de 2013 del Panel Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC), las emisiones de CO<sub>2</sub> biogénico provenientes del sector forestal y otros usos de la tierra contribuyeron con 17% en 1970 y con 11% en 2010 del total mundial de emisiones de GEI; evidenciando una clara tendencia mundial a la reducción de las emisiones de dicho sector.

El Art. 3.3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (Convención) vigente desde 1994, establece que “las políticas y medidas (de reducción de emisiones) deberían incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de GEI y abarcar todos los sectores económicos“. Además plantea que “los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas“. Asimismo, el artículo 4.1 (d) establece que “todas las Partes deberán promover la gestión sostenible, y promover y apoyar con su cooperación y el reforzamiento de los sumideros y depósitos de

todos los GEI según proceda; incluidos la biomasa, bosques, océanos, ecosistemas terrestres, costeros y marinos”.

Ambas disposiciones abrieron la puerta para la inclusión en la agenda multilateral del clima de dos temas que han sido objeto de negociación: (i) la elegibilidad de medidas de mitigación relacionadas con los sumideros, y (ii) las acciones conjuntas de mitigación entre las Partes. Dichos temas se han mantenido a lo largo de más de veinte años de negociaciones, y han evolucionado bajo un enfoque utilitario en función de salvaguardar los intereses de grupos y sectores empeñados en postergar y flexibilizar la mitigación, o en implementarla siempre que ésta genere oportunidades de negocios, sin preocupación por la eficacia ambiental. Ambos temas fueron empujados con empeño por sus promotores, volviéndose detonadores importantes de la flexibilización paulatina del régimen climático multilateral previo a 2015.

La “elegibilidad de las medidas de mitigación vinculadas a los sumideros” ha sido un tema complejo de difícil negociación, debido a: (i) su dudosa efectividad en la mitigación mundial, ya que no reduce emisiones fósiles solo las compensa temporalmente con sumideros; (ii) los problemas técnico-metodológicos relativos a la permanencia, adicionalidad, mensurabilidad, verificabilidad y fugas, inherentes a la naturaleza de dichas medidas, y (iii) los efectos adversos e impactos negativos ambientales, socioculturales, económicos y políticos que dichas medidas han provocado y podrían continuar provocando a nivel local.

El tema “acciones conjuntas entre las Partes” fue retomado en el Protocolo de Kioto, vigente desde 2005, como un medio para facilitar el cumplimiento de las metas de reducción de emisiones de GEI adoptadas por 38 países desarrollados. Se crearon tres mecanismos de compensación de emisiones basados en el esquema “pagar para contaminar” mediante la compra-venta de bonos de carbono de acuerdo a las reglas mercantiles. Los mecanismos de flexibilidad fueron: comercio de emisiones e implementación conjunta, ambos entre países desarrollados, y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL) entre países desarrollados y países en desarrollo.

El papel de los sumideros de carbono fue incluido en el Protocolo de Kioto con serias reservas, ya



que dentro de las categorías de mitigación elegibles en el MDL el reforzamiento de sumideros fue restringido a la “forestación” y la “reforestación”. La categoría “deforestación evitada” no fue elegible por considerarla inefectiva para la mitigación, sin embargo, sus promotores -visibles y escondidos- continuaron presionando hasta introducirla en 2005 en la agenda de negociaciones, en el marco de la propuesta conjunta de Costa Rica y Papúa Nueva Guinea, bajo la etiqueta “Reducción de Emisiones por Deforestación” «RED».

## 2. El papel del mecanismo REDD y sus variantes en la mitigación del cambio climático

### 2.1. La incursión de REDD en el proceso multilateral de cambio climático

El mecanismo REDD fue introducido en el marco del Plan de Acción de Bali (PAB) adoptado por la 13ava Conferencia de las Partes (COP-13) de la Convención en 2007, como un enfoque para estimular la acción en mitigación, incluyendo la necesidad de dotar de incentivos positivos la implementación de las actividades de REDD. Inicialmente, REDD incluía dos categorías de actividades: reducir la deforestación y reducir la degradación forestal. Luego, bajo la etiqueta «REDD-plus» se incluyeron tres categorías adicionales: “conservación de reservas forestales de carbono”, “manejo forestal sostenible” y “aumento de las reservas forestales de carbono”. Recientemente los promotores de REDD están presionando por lograr la elegibilidad de la categoría “aumento de reservas marinas de carbono” bajo la etiqueta «REDD-plus-plus» o «carbono azul».

En los Acuerdos de Cancún adoptados en 2010 por la COP-16, se adoptaron los enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a las cinco categorías de actividades elegibles en el mecanismo REDD-plus y las siete salvaguardas para su implementación. Sin embargo, la evidencia de que dicha adopción fue prematura y por ende, bajo una fuerte presión política ejercida por los promotores de las diversas variantes de REDD, fue que la COP-16 emitió seis mandatos para que se establecieran diversos procesos técnico-políticos para superar las debilidades metodológicas

de REDD-plus, por su falta de permanencia, adicionalidad, mensurabilidad y fugas.

Es de hacer notar que con el mecanismo REDD-plus, se articularon, en sus versiones más laxas y utilitarias, los dos grandes temas que cambiaron el rumbo del proceso multilateral de cambio climático: la elegibilidad de medidas de mitigación con los sumideros de carbono biogénico, y las acciones conjuntas de mitigación entre las Partes. Los promotores del mecanismo REDD-plus han buscado evadir el cumplimiento de los compromisos de reducción de emisiones de GEI provenientes de la quema de combustibles fósiles, compensándolas mediante un mecanismo que viabiliza la compra-venta de bonos de carbono biogénico abundantes y baratos, como lo son los generados con actividades de “deforestación evitada”, que son la columna vertebral del mecanismo REDD-plus.

La simbiosis, laxitud y enfoque mercantilista en el abordaje de los dos temas referidos, abrieron la puerta para que intereses sectoriales o de grupo de actores políticos y agentes económicos privados y gubernamentales de países desarrollados y en desarrollo, se introdujeran y ventilaran como legítimos por encima de los principios, espíritu y objetivo último de la Convención. Amén de los agentes facilitadores del sistema de Naciones Unidas, cuya contribución al descarrilamiento del proceso multilateral de cambio climático no ha sido menor.

### 2.2. La orquestación de REDD-plus: proliferación de programas y etiquetas

Paralelamente al desarrollo del proceso multilateral, desde los albores de REDD los gobiernos de los países desarrollados, agencias multilaterales del sistema de Naciones Unidas, bancos regionales, entre otros, han promovido y apoyado de manera sistemática el establecimiento de mecanismos facilitadores y financieros con el fin de atraer a la causa “pro REDD-plus” a gobiernos y otros actores relevantes de países en desarrollo. En ese afán, varias comunidades de actores fueron “sensibilizadas” vía ofertas de acceso a recursos para financiar sus agendas de trabajo respectivas, persuadiéndolos de la relevancia de reforzar los sumideros y depósitos de los GEI, como la biomasa, bosques, suelos, ecosistemas terrestres, costeros y marinos.



Durante la última década, gran número de comunidades académicas, de expertos y practicantes que trabajan en la protección y manejo de la biodiversidad, áreas naturales protegidas, silvicultura, agroforestería, tierras degradadas, suelos, agricultura, ganadería, lucha contra la desertificación y la sequía, océanos, zonas costeras, humedales y reservas de la biosfera, entre otros; así como una parte importante de los liderazgos de pueblos y comunidades indígenas, y productores agropecuarios, han sido inducidos y apoyados para actuar como grupos de presión, incidencia o cabildeo en pro de REDD-plus, tanto en el ámbito internacional como nacional.

Dicha incidencia se enfocó en lograr que: (i) REDD-plus fuera reconocido oficialmente como un mecanismo costo-efectivo de compensación de emisiones de GEI, en el marco de la nueva arquitectura del régimen climático multilateral post-2015, y (ii) se estableciera el marco normativo multilateral que generaría demanda de bonos de carbono proveniente del reforzamiento de los sumideros, para el financiamiento de REDD-plus. En un inicio se planteaba la compra-venta de bonos de carbono generados por REDD-plus, y luego surgieron esquemas difusos de cooperación internacional, incluido el Fondo Verde del Clima, cuya puesta en operación en el tema REDD-plus, dista mucho de ser clara, transparente y coherente con las metas del Acuerdo de París.

La orquestación plurilateral para promover REDD-plus incluyó la proliferación de programas encaminados a: (i) la creación de capacidades nacionales mediante experiencias de campo con programas y proyectos de REDD en países en desarrollo, (ii) la generación de información sobre el carbono biogénico incluyendo el uso de tecnología de sensores remotos, (iii) la divulgación del mecanismo REDD-plus con las comunidades forestales, rurales y de pueblos indígenas, para suprimir las barreras que limitan su involucramiento en dicho mecanismo, incluyendo el fortalecimiento institucional, y (iv) la incidencia en pro de REDD-plus dentro de las negociaciones multilaterales a través de los países beneficiarios.

Algunos de los mecanismos facilitadores y financieros establecidos fueron: el Fondo Cooperativo de Carbono Forestal (FCPF) del Banco

Mundial (BM) (2007); el Programa de las Naciones Unidas sobre REDD (ONU-REDD), coordinado por el PNUMA, FAO y PNUD (2008); la Alianza de Oslo por los Bosques (2010); el Reto de Bonn (2011), apuntalado por la Declaración sobre los Bosques de Nueva York lanzada por el secretario general de las Naciones Unidas (2014). Asimismo, se han creado varios programas y proyectos regionales y nacionales para la entrada en el terreno de REDD-plus. En Centroamérica se establecieron dos programas regionales emblemáticos: el Programa Regional REDD-CCAD (GIZ) en 2010, cuyo objetivo es mejorar las condiciones marco de los países para ejecutar efectivamente mecanismos de compensación de emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de la deforestación y degradación de bosques; y el Programa Regional para Centroamérica (USAID) 2013-2018, que busca la implementación de REDD-plus mediante el establecimiento y aplicación de incentivos, incluyendo la promoción del carbono de manglares para su incorporación en las agendas nacionales y regionales.

Para contrarrestar el desgaste en la imagen del mecanismo REDD-plus, como resultado de las críticas a la falta de sustentación científico-técnica y empírica sobre su contribución real y efectiva a la mitigación mundial, y por los crecientes impactos negativos de los proyectos REDD-plus en diferentes regiones del mundo; los promotores de REDD-plus han recurrido al «re-etiquetado» con el fin de reciclarlo ante el público, maquillándolo para disimular o esconder las falencias, disfunciones, efectos e impactos negativos que le restarían sustentación, credibilidad, legitimidad y aceptación; amén de su cuestionada contribución a la biodiversidad, calidad de vida de comunidades rurales e indígenas, calidad ambiental, derechos de acceso y uso de la tierra, y otros derechos humanos. Algunas de las etiquetas adoptadas en el reciclaje sistemático de REDD-plus han sido: «REDD-plus con enfoque de restauración de ecosistemas y paisajes», «agricultura climáticamente inteligente», «agricultura intensiva sostenible», «neutralidad en el carbono de la tierra», «neutralidad en la degradación de la tierra», «planeta neutro en degradación de las tierras», «ciudades más verdes» y «reverdeamiento de ciudades».

Asimismo, ante la dificultad de acelerar la implementación del mecanismo REDD-plus



dentro del proceso multilateral de cambio climático, en diferentes momentos de las negociaciones sus promotores han recurrido a otros procesos multilaterales, plurilaterales y bilaterales, intentando introducir la agenda REDD-plus con menos obstáculos, en convivencia con las agencias y oficiales del sistema de las Naciones Unidas. Tal fue el caso del documento final de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible en 2012 (Río+20), en cuyo numeral 193 sobre cambio climático, se intentó incorporar un apoyo importante a REDD-plus, lo cual no fue posible; y en el numeral 207 sobre desertificación, degradación de la tierra y sequía, se intentó introducir la neutralidad en el carbono de la tierra, lo cual tampoco fue posible.

De igual manera, en la “Agenda de Desarrollo para después de 2015”, que incluye los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), adoptada en las Naciones Unidas en 2015, el tema REDD-plus no pudo ser introducido ni visibilizado como tal en ninguno de los 17 ODS y 169 Metas. Sin embargo, llama la atención que actividades elegibles en REDD-plus fueron filtradas en el ODS 15 sobre diversidad biológica y lucha contra la desertificación; mientras en el ODS-13 sobre cambio climático no se incluyó alusión alguna a dicho mecanismo y más bien, para evitar propuestas que prejuzgaran las futuras negociaciones climáticas, dicho ODS fue blindado incluyendo un pie de página que reza: “reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático”.

La Meta 3 del ODS 15 incluye, entre otros, “para 2030, procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo”. Al mismo tiempo en el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, la Meta 15 de Aichi plantea que “para 2020, se habrá incrementado la resiliencia de los ecosistemas y la contribución de la diversidad biológica a las reservas de carbono, mediante la conservación y la restauración, incluida la restauración de al menos el 15% de las tierras degradadas, contribuyendo así a la mitigación del cambio climático y a la adaptación a éste, así como a la lucha contra la desertificación”. En virtud de la Convención de Lucha contra la Desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, “tierra” se define como el

sistema bioproductivo terrestre que comprende el suelo, la vegetación, otros componentes de la biota y los procesos ecológicos e hidrológicos que se desarrollan dentro del sistema.

En cuanto al *Reto de Bonn*, esta iniciativa pretende paliar la lenta incursión e invisibilización de REDD-plus en la agenda multilateral de cambio climático y de desarrollo sostenible en general, presentándose como una sombrilla que promovería y facilitaría la articulación y sinergia entre los compromisos de las convenciones multilaterales ambientales vía los ODS. Esta iniciativa de naturaleza plurilateral buscaría lograr, bajo reglas de procedimiento definidas por los promotores de REDD-plus, lo que no han podido obtener bajo las reglas de procedimiento que rigen al sistema de Naciones Unidas.

El portal oficial del *Reto de Bonn* lo define como una iniciativa creada por Alemania y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, lanzada en Bonn en 2011 con el fin de restaurar 150 millones de ha de tierras deforestadas y degradadas antes del año 2020; siendo dicho objetivo posteriormente aumentado a 350 millones de ha antes del 2030. Dicha iniciativa promueve “REDD-plus con enfoque de restauración de paisajes”.

El *Reto de Bonn* se autodefine en su portal como un medio práctico para cumplir varios compromisos internacionales, subrayando los siguientes: (i) la meta de la Convención sobre REDD-plus, a pesar de que ni en la Convención ni en el Acuerdo de París se ha adoptado meta alguna en ese tema, (ii) la Meta 3 del ODS-15 adoptada en Río+20 sobre la neutralidad en la degradación de tierras, y (iii) la Meta 15 de Aichi sobre la contribución de la biodiversidad a las reservas de carbono mediante la conservación y restauración, incluida la restauración de tierras degradadas. *El Reto de Bonn* adopta como eje y carta de presentación tres compromisos internacionales centrados en REDD-plus, sin referencia al ODS-13 sobre la urgencia de la acción contra el cambio climático y sus impactos, en el cual no se hace mención a REDD-plus. El abordaje del *Reto de Bonn* en materia de restauración de ecosistemas y paisajes, estaría contraviniendo el espíritu y letra del Acuerdo de París (2015) y de la Convención; ya que otorga al mecanismo REDD-plus una centralidad





y jerarquía en la acción que no es consistente con las disposiciones adoptadas, prejuzgando las negociaciones post-2015 y poniendo en riesgo el logro de las metas a largo plazo adoptadas en el Acuerdo de París. Esta iniciativa movilizaría recursos en el marco de esquemas de compensación de emisiones de carbono vía la compra-venta de bonos de carbono biogénico.

Contrariamente a los datos más recientes del IPCC, los promotores del *Reto de Bonn*, plantean que en conjunto la deforestación y degradación de bosques constituye un 20% de las emisiones mundiales de GEI, y que sería imposible mantener el incremento de la temperatura media mundial por debajo de 2 °C si no se reducen las emisiones del sector forestal de manera adicional a otras acciones de mitigación. Además plantean que REDD es un esfuerzo para crear un valor financiero al carbono almacenado en los bosques, ofreciendo incentivos a los países en desarrollo para reducir emisiones en las tierras forestales e invertir en trayectorias de desarrollo sostenible bajas en carbono.

### 3. El abordaje de los sumideros de carbono en el Acuerdo de París más allá de 2015

El Art. 4 del Acuerdo de París, relativo a la mitigación, se enfoca en la obligación de las Partes de preparar, comunicar quinquenalmente, y mejorar las sucesivas Contribuciones Nacionales (NDC) que tengan previsto efectuar; y de formular y comunicar antes de 2020 estrategias nacionales con bajas emisiones de GEI para el año 2030. Al mismo tiempo, obliga a rendir cuentas a las Partes sobre la integridad ambiental, transparencia, exactitud, exhaustividad, comparabilidad, coherencia e inexistencia de doble cómputo en relación a sus NDC.

El Art. 5 del Acuerdo de París retoma el Art. 4.1 (d) de la Convención, en el cual se establece que todas las partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar los sumideros y reservorios de GEI, y con su cooperación promoverlas y apoyarlas. Dicha disposición no plantea que las actividades de conservación y aumento de los sumideros sirvan para el propósito de compensar las emisiones de GEI, y mucho menos mediante la compra-venta del

carbono almacenado, lo cual sería incoherente con los compromisos interestatales de la Convención.

En ninguno de los tres artículos del Acuerdo de París relativos a la mitigación (Arts. 4, 5 y 6), se menciona al mecanismo REDD-plus, sin embargo, en el Art. 5 se alienta a las Partes a aplicar y apoyar -incluidos los pagos basados en resultados- las decisiones adoptadas en el ámbito de la Convención respecto a enfoques de política e incentivos positivos para reducir las emisiones por deforestación y degradación de bosques, y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono; así como enfoques alternativos como los que combinan mitigación y adaptación, como el propuesto por Bolivia.

Es de hacer notar que la oposición a la inclusión del mecanismo REDD-plus en el Acuerdo de París fue tan fuerte que hasta el último momento de la negociación se introdujo el Art. 5, que aunque incluye las cinco actividades elegibles del mecanismo REDD-plus, no lo menciona como tal, ni lo define como un mecanismo de compensación de emisiones fósiles, sino en consonancia con el espíritu del Art. 4.1 (d) de la Convención.

Según el Art. 6 del Acuerdo de París, las Partes tienen la opción de participar voluntariamente en enfoques cooperativos para aumentar la ambición en sus medidas de mitigación y adaptación en el marco de sus NDC, estableciéndose el *Mecanismo de Contribución a la Mitigación y el Desarrollo Sostenible -Mecanismo-*, el cual deberá promover la integridad ambiental, transparencia, gobernanza y contabilidad robusta sin doble cómputo. El Acuerdo de París no menciona explícitamente el uso de actividades no permanentes, como el fortalecimiento de sumideros de carbono para compensar emisiones fósiles. El numeral 38 (b) del texto de la decisión de adopción de dicho Acuerdo, establece que las actividades elegibles bajo el *Mecanismo* del Art. 6, deberán generar *beneficios reales, mensurables y a largo plazo de mitigación del cambio climático*; lo cual no aplicaría a la absorción, secuestro o conservación del carbono en sumideros, ya que las reservas de carbono terrestres y acuáticas, almacenan carbono en escalas de tiempo muy cortas, liberándolo de nuevo hacia la atmósfera.



Es de hacer notar que el Art. 4 del Acuerdo de París plantea que en la *segunda mitad del siglo deberá lograrse un equilibrio entre las emisiones antropogénicas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros*, en referencia al despliegue a gran escala de tecnologías que generan emisiones negativas, mediante el retiro de CO<sub>2</sub> de la atmósfera y su almacenaje permanente; cuya viabilidad deberá ser reexaminada por el IPCC, y reconsiderada por las Partes en el Diálogo Facilitador de 2018 y en los Balances Mundiales a partir de 2023.

#### 4. De la égida de REDD en la política climática nacional, al laberinto del Reto de Bonn

El proceso de adopción del mecanismo REDD-plus en la política nacional de cambio climático dio inicio al final del quinquenio gubernamental 2004-2009, siendo luego asumido por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) del gobierno subsiguiente como el eje rector en torno al cual giraría no solo el marco de política y acción climática, sino el enfoque de la gestión ambiental del país. Desde entonces, el cambio climático ha sido abordado por el MARN sin considerar el mejor conocimiento y ni aplicar los criterios técnico-metodológicos desarrollados y divulgados en el entorno del proceso multilateral de la Convención; y ha carecido de la participación sustantiva y legitimación social necesarias para su viabilidad e implementación efectiva.

Es de hacer notar que para lograr la idoneidad y eficacia de la acción climática, la planeación y definición de la política de cambio climático y de sus instrumentos de aplicación, deben regirse y sustentarse en los criterios, pautas, directrices y buenas prácticas, adoptados en el proceso multilateral de la Convención. El país debía desarrollar e implementar estrategias, planes, programas y medidas para la acción climática, sustentados en evaluaciones y análisis de las manifestaciones, efectos e impactos del cambio climático en el país, articulados a la agenda nacional de desarrollo. No obstante, el MARN definió como eje estratégico de acción climática una estrategia nacional de REDD-plus, a desarrollarse con recursos del FCPF, cuyo documento conceptual

(R-PP) fue objeto de varias críticas por parte de organizaciones sociales y expertos nacionales en el tema, las cuales fueron divulgadas y están disponibles en el portal del FCPF: <https://www.forestcarbonpartnership.org/el-salvador>.

El R-PP tuvo que ser modificado de manera sustantiva, ya que se proponía adoptar un enfoque etiquetado «Mitigación basada en Adaptación» (MbA), cuando el país carecía de los estudios sobre las manifestaciones e impactos del cambio climático, y de las estrategias, planes o programas de adaptación que sustentasen dicho enfoque. Para darle credibilidad al MbA, el MARN elaboró y oficializó en el alto nivel político la Política Nacional de Medio Ambiente (PNMA) (2012), la Estrategia Nacional de Cambio Climático (2013) y el Plan Nacional para el Cambio Climático (PNCC) (2015). La PNMA incluyó entre sus líneas prioritarias de acción: (i) la adaptación al cambio climático y (ii) la restauración y conservación inclusiva de ecosistemas; ambas concebidas para subsanar de manera expedita la falta de sustentación del MbA y lograr la aceptación pública de REDD. En esa línea fue redefinido y lanzado el Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP) e integrado al reetiquetado «PREP-REDD+-MbA» a fin de reciclar REDD resaltando la biodiversidad para lograr su aceptación.

En esa línea, el PNCC fue concebido para crear un entorno habilitador y facilitador de REDD, reflejando, entre otros, un enfoque utilitario centrado en la promoción de esquemas de gestión territorial referidos al PREP, utilizando mecanismos de compensación de emisiones fósiles vía las actividades de conservación y el aumento de las reservas de carbono terrestres y acuáticas, bajo las diversas etiquetas de REDD-plus. El PNCC fue la base principal que sustentó el enfoque y alcance de la “Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional” (INDC) del país al Acuerdo de París, y que el gobierno comunicó a finales de 2015 a la secretaría de la Convención.

La INDC adolece de falta de claridad y transparencia en el abordaje del mecanismo REDD-plus, ya que la sección “3.5 Agricultura, ganadería y silvicultura” (págs. 11-13) incluye todas las actividades elegibles de REDD-plus con enfoque MbA, sin mencionar





al mecanismo como tal; cuantificándose para 2030 metas de conservación de la cobertura arbórea en 27% y de incremento de las reservas forestales de carbono en 25%, ambas del territorio nacional; sin referencia alguna a las dos iniciativas sombrija lanzadas por el gobierno para articular las actividades de REDD-plus: la estrategia nacional de REDD-plus y el *Reto de Bonn*, en el marco del cual el presidente de la república anunció en 2015 el compromiso de reforestar 1 millón de ha de tierras degradadas, (un 50% del territorio nacional). Ambas iniciativas promueven el mecanismo REDD-plus para compensar emisiones fósiles mediante la compra-venta de bonos de carbono biogénico. En este tema, el gobierno está obligado a informar al país la forma en que evitará la doble contabilidad del carbono, ya que las emisiones fósiles compensadas con actividades REDD-plus no podrán consignarse en la Contribución Nacional (NDC) del Estado salvadoreño al Acuerdo de París, sino en la NDC del país que compraría los bonos de carbono biogénico.

## 5. Pautas para reorientar la acción climática en el contexto del Acuerdo de París

Las estrategias de restauración y rehabilitación de los sistemas naturales en el país, deberán considerar las transformaciones actuales y futuras que el cambio climático estaría provocando en el entorno ambiental en que se estarían implementando; ya que los cambios en la magnitud, frecuencia, intensidad, amplitud y patrones espaciales y temporales de comportamiento del clima y la variabilidad asociada, continuarán generando efectos e impactos negativos en los paisajes y ecosistemas naturales, y tierras agrícolas, exacerbando los niveles actuales de degradación provocados por las dinámicas humanas de uso, ocupación y transformación territorial.

El ordenamiento ambiental de los territorios y la gestión pública y privada para la sustentabilidad de los paisajes y ecosistemas del país, deberán fundamentarse en las proyecciones de las manifestaciones, efectos e impactos del cambio climático que, entre otros, provocarían: pérdida de aptitud de las tierras y cultivos, reducción del rendimiento agropecuario, brotes de plagas,

enfermedades e incendios forestales más frecuentes e intensos, marchitez en la vegetación, cambios en la composición, estructura y funciones de los ecosistemas terrestres y acuáticos -muchas de éstas vitales para la moderación del clima local, agricultura y seguridad alimentaria-, erosión de la biodiversidad y perturbaciones en los ciclos del agua, nutrientes y carbono.

El agravamiento de los niveles de degradación de suelos, tierras, ecosistemas y paisajes naturales por causa del cambio climático, y de sus efectos negativos en la biodiversidad, agua, agricultura, seguridad alimentaria y movimientos de ladera; demanda la conceptualización y adopción de estrategias de adaptación para los ecosistemas naturales al cambio climático actual y futuro, en coherencia con el objetivo mundial del Acuerdo de París relativo a la adaptación, el cual busca aumentar la capacidad de adaptación, fortalecer la resiliencia y reducir la vulnerabilidad al cambio climático.

El potencial de biodiversidad y de conectividad de los sistemas naturales deberá regir la priorización espacial y el tipo de medidas y prácticas a adoptarse para la rehabilitación y gestión de los paisajes, ecosistemas y tierras para su sustentabilidad. Lo cual no coincide con el potencial espacial de captura y almacenamiento de carbono ni con los objetivos prioritarios de la mitigación, los cuales están centrados en promover y financiar acciones con alto potencial de reforzar sumideros de carbono biogénico; que en el caso de REDD-plus busca compensar emisiones de carbono fósil, mediante la comercialización de bonos de carbono a adjudicarse a favor del comprador.

Los impactos negativos del cambio climático en los sistemas naturales -paisajes y ecosistemas- estarían convirtiendo los sumideros en fuentes de emisiones de carbono biogénico, lo cual pondría en alto riesgo la apuesta del gobierno a participar en esquemas de compensación de emisiones fósiles en el marco del Reto de Bonn, FCPF o similares. De ahí que las medidas de reforzamiento de sumideros de carbono, vía la restauración o rehabilitación de suelos, tierras, ecosistemas o paisajes, no deberán vincularse a esquemas de compensación de emisiones fósiles a través de REDD-plus, ya que implican obligaciones contractuales, amparadas en tratados de libre comercio, que, de incumplirse, harían efectivas las



garantías, lo que para los propietarios privados podría implicar perder sus tierras. Para el Estado, dado que, según la Constitución (Art. 233), sus bienes inmuebles -de uso público o fiscales- están fuera del comercio, la amenaza recaería sobre sus bienes muebles (art. 223).

Con base en las amenazas que se ciernen sobre los bienes públicos y privados, de ser incluidos en esquemas de compensación de emisiones fósiles asociados al *Reto de Bonn* u otras iniciativas que promuevan REDD-plus con etiquetas asociadas a género, pueblos indígenas, ecosistemas, tierras, agricultura, suelos y agua; el gobierno deberá cambiar el abordaje del cambio climático actualmente centrado en REDD-plus, y desarrollar el *Plan Nacional de Adaptación* (PNAD), basado en estrategias de adaptación para sistemas naturales, territorios, poblaciones y sectores socioeconómicos. La Primera NDC del Estado salvadoreño deberá incluir un componente de adaptación sustentado en el PNAD, y un componente de mitigación enfocado en mejorar la calidad ambiental, incluyendo una meta para 2030 de reducción de emisiones de GEI cuantificada y fundamentada en una estrategia de mitigación integrada al Plan Quinquenal de Desarrollo, para su notificación antes de 2020.



## **Autora**

### **Yvette Aguilar**

Economista laboral salvadoreña, graduada de la Universidad Católica de Lovaina, especializada en planeación pública y privada y en diseño de instrumentos de aplicación de las políticas públicas y privadas en el tema del cambio climático. Ha sido negociadora durante una década en el marco del proceso multilateral de cambio climático y ex-integrante del Grupo de Expertos en Transferencia Tecnológica (EGTT) establecido en el seno de dicho proceso. Es investigadora en los temas relacionados con vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático. Actualmente es asesora en cambio climático de la Mesa de Cambio Climático de El Salvador, auspiciada por la FES-El Salvador, e integrante del Grupo de Trabajo en el marco del Proyecto Regional Transformación Social y Ecológica de la FES.

## **Impresión**

© 2016 Friedrich-Ebert-Stiftung FES (Fundación Friedrich Ebert)

Dirección: Pasaje Bella Vista No. 426, entre 9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente bis, Colonia Escalón. San Salvador, El Salvador, Centro América

Apartado Postal: 1419

Teléfonos: (503) 2263-4342 / 2263-4339 /

Fax: (503) 2263-4347

e-mail: [elsalvador@fesamericacentral.org](mailto:elsalvador@fesamericacentral.org)

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Responsable: Flor de María Alvarez de Goitia, Coordinadora de Programas

La Fundación Friedrich Ebert (en alemán Friedrich Ebert Stiftung, FES) es una fundación política alemana que ofrece espacios de debate en más de 100 países del mundo y que tiene oficinas en todos los países de América Central. Su objetivo es fortalecer la democracia y la justicia social y, para estos efectos, coopera con actores políticos, sindicales y sociales de diversa índole en todo el mundo.

[www.fesamericacentral.org](http://www.fesamericacentral.org)

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

**PERSPECTIVAS - ISSN : 2413-6603**