

# ANÁLISIS CRÍTICO DEL R-PP DE EL SALVADOR

(Presentado oficialmente al FCPF del Banco Mundial el 21 de abril de 2012)

## I. Los compromisos y obligaciones en materia de cambio climático

1. De acuerdo a las declaraciones del alto nivel político de El Salvador y del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), tanto ministeriales como presidenciales, la adaptación ante el cambio climático constituye una prioridad nacional y regional, debido a los altos niveles de vulnerabilidad socioeconómica y ambiental y a los altos y crecientes impactos negativos debido al cambio y variabilidad del clima ya observado y proyectado a futuro por los modelos climáticos.

2. En la Plataforma de Durban y los Acuerdos de Cancún, adoptados por el gobierno de El Salvador, se establece que los países en desarrollo deberán elaborar e implementar Planes de Adaptación Nacionales (PAN) y Acciones Nacionales Apropriadas de Mitigación (NAMAs). En el caso de El Salvador, desde 1998 la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) deberá elaborar e implementar un Plan Nacional de Cambio Climático.

3. Como consecuencia de las decisiones de Cancún y Durban, actualmente todos los países en desarrollo están definiendo e implementando paulatinamente sus marcos nacionales de política en materia de cambio climático, y los instrumentos para su ejecución (estrategias, políticas, planes, programas y medidas). Lo anterior, sobre la base de las orientaciones, criterios y mecanismos emanados de las decisiones adoptadas bajo el proceso multilateral de la Convención Marco, específicamente el Acuerdo de Cancún y la Plataforma de Durban.

4. En El Salvador, a pesar de que en 2007 se obtuvieron los recursos financieros (donación vía el GEF) para el proceso de elaboración del Plan Nacional ante el Cambio Climático, y que en 2009 el MARN anunció públicamente el lanzamiento de dicho proceso, hasta la fecha su terminación ha sido reprogramada varias veces; y no existe ni una Estrategia Nacional ante el Cambio Climático, ni un proceso oficial abierto, transparente y participativo para la elaboración del PAN y las NAMAs, en cumplimiento de los compromisos internacionales en virtud de la Convención Marco y las decisiones de Cancún y Durban.

## II. El enfoque de la “Mitigación basada en la Adaptación” (MbA)

5. De acuerdo al espíritu, premisas, orientaciones y estipulaciones con que los esquemas de REDD-plus fueron acordados y adoptados en las negociaciones multilaterales de cambio climático, éstos constituyen un mecanismo concebido de manera coherente para la mitigación del cambio climático, ya que los intentos previos de que fuese abordado en el marco del tema de la adaptación, no lograron el consenso requerido y en consecuencia, fueron descartados. El mecanismo de REDD-plus fue adoptado como una opción de mitigación, la cual se vincula solo de manera indirecta con la adaptación mediante algunas de las siete salvaguardas adoptadas para la implementación de REDD-plus, ya que tampoco se logró consenso en la inclusión explícita de la (necesaria) subordinación, sinergia o al menos vinculación de REDD-plus con la adaptación. El objetivo fundamental de REDD-plus es reducir la deforestación y

degradación de los bosques tropicales en los países en desarrollo, mediante la identificación y combate de los factores que las originan. Además, REDD-plus ha sido concebido para compensar las emisiones de gases de efecto invernadero de los países desarrollados, contra un pago por parte de éstos últimos para atribuirse dichas reducciones en cumplimiento de sus metas cuantificadas de reducción de emisiones “ofrecidas” en la Plataforma de Durban y que eventualmente entrarían en vigencia a partir de 2020 en el marco del nuevo acuerdo a negociarse en 2015. Dichos pagos podrían hacerse efectivos vía mercados o fondos intermediarios, como el FCPF.

6. El enfoque de la “Mitigación basada en la Adaptación” (MbA) propuesto por el MARN en el R-PP, se presenta como el enfoque que rige el diseño de la Estrategia Nacional de REDD<sup>+</sup>, y sobre esa base se vincula al Programa Nacional de restauración de ecosistemas y paisajes (PREP) implementado por el MARN, de tal manera que la propuesta del R-PP es referida como Estrategia PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA; y se propone que las opciones/actividades de REDD-plus y la Estrategia Nacional de REDD-plus en su conjunto, se aborden asimismo bajo el enfoque de ecosistemas y paisajes. Dicho planteamiento implicaría que todos los componentes, procesos, opciones/actividades y resultados sean consistentes entre si y coherentes con los objetivos de PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA, así como con los objetivos superiores de la Estrategia y Plan Nacional ante el Cambio Climático, lo que incluye el PAN y las NAMAs.

7. El enfoque de la MbA planteado en el R-PP de El Salvador no se sustenta en un marco conceptual apropiado que asegure (aunque sea visos) la coherencia, consistencia y sustentación científica requeridas; y tal como ha sido planteado contraviene el espíritu y cuerpo de estipulaciones que en materia de REDD-plus fueron adoptados en Cancún y Durban. Al mismo tiempo, desconoce (ya que los omite) los avances y el mejor conocimiento que en materia de la ciencia del cambio climático y de la adaptación ya se ha generado en el marco del proceso multilateral (IPCC, Programa de Trabajo de Nairobi sobre vulnerabilidad, impactos y adaptación y el Marco para la Adaptación). En suma, el enfoque de la MbA no es efectivo ni eficiente en términos de su contribución a los objetivos de REDD-plus y mucho menos a los objetivos de la adaptación al cambio climático.

8. El enfoque de la MbA propuesto en el R-PP constituye un retroceso para El Salvador en relación a los esfuerzos y avances que en el tema de la vulnerabilidad, impactos y adaptación al cambio climático ya se habían logrado previamente, y es un claro reflejo de que el proceso de elaboración del R-PP careció de participación y consulta con los expertos e instituciones nacionales vinculados a procesos, estudios y propuestas de adaptación y mitigación al cambio climático. Asimismo, el R-PP no reconoce y omite los conceptos, derechos y obligaciones derivados de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, y de las normas y jurisprudencia emanadas del Derecho Indígena Interamericano, como es el caso de los Derechos Indígenas sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales (CIDH, 2010). El tratamiento que se hace en el R-PP de la situación histórica y actual, así como de la vulnerabilidad, territorios, derechos y retos ante el cambio climático de los pueblos indígenas, es superficial e inadecuado y plantea serias preocupaciones a los pueblos indígenas de El Salvador.

9. La decisión de país de definir y adoptar una estrategia nacional de REDD-plus no debe anteceder de manera prematura a la definición y adopción de una Estrategia y Plan Nacional ante el Cambio Climático y el PAN. REDD-plus es solamente un mecanismo de mitigación, que aunque eventualmente genere beneficios que favorezcan a la adaptación y sea subordinado a ésta, deberá ser concebido como un paquete de medidas dentro del componente de mitigación, y por consiguiente, deberá ser concebido en un nivel de jerarquía muy inferior al de la Estrategia y Plan Nacional ante el Cambio Climático. Lo anterior significa, que los objetivos y metas de una Estrategia Nacional de REDD-plus deberán estar regidos por y subordinados a los objetivos y metas superiores de la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático y el PAN. La Estrategia PREP-REDD-plus no podrá bajo ningún concepto prevalecer, sustituir ni englobar al PAN. El R-PP no aborda la necesaria coherencia y consistencia que los objetivos y resultados de la Estrategia Nacional de REDD-plus debería garantizar con respecto al propósito, objetivos y resultados de la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático y el PAN, ya que dicho marco nacional de política de cambio climático ni siquiera es mencionado en dicha propuesta; lo cual constituye una debilidad mayor del R-PP, ya que la construcción, fortalecimiento e implementación del marco de política de cambio climático constituyen compromisos y obligaciones nacionales e internacionales.

10. El enfoque MbA plantea que las opciones de REDD-plus que se implementarían tendrían que contribuir a la adaptación ante el cambio climático, lo cual deja por fuera a las opciones de adaptación al cambio climático que no contribuyan a la mitigación, ya que no podrían ser consideradas opciones de REDD-plus. Lo cual refleja la falta de pertinencia y sustentación del enfoque MbA, ya que más allá de la retórica y publicidad en torno a la *troika* de enfoques “PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA”, las opciones de REDD-plus propuestas, los efectos y el sistema MRV asociados, han sido concebidos (con serias deficiencias) bajo el enfoque convencional del FCPF y del mecanismo acordado bajo el proceso multilateral. Lo anterior, con el agravante de que la adopción de los enfoques de la MbA y del PREP introducen complejidades para el abordaje de la Estrategia de REDD-plus, las cuales no son abordadas ni resueltas en el R-PP, y se traducen en incongruencias, inconsistencias y vacíos; lo cual se evidencia en todas las secciones del R-PP. Al respecto y a manera de ilustración, a continuación se comentan algunas de las debilidades para la sección relativa a la “evaluación del uso de la tierra, legislación, política y gobernanza forestal” (pág.35):

- Esta sección aborda el *estado de los ecosistemas* pero se limita a los diferentes tipos de vegetación arbórea. No se abordan los ecosistemas forestales/boscosos como tales, y deja por fuera el resto de ecosistemas terrestres, acuáticos y costero-marinos. El abordaje se limita a la vegetación arbórea y omite las especies vegetales en general, animales y microorganismos de los ecosistemas, así como el nivel de paisaje natural, y no aborda a los ecosistemas a partir de su composición, estructura y funciones, lo que incluye su dinámica natural a nivel de paisaje natural y ecosistema. No se profundiza en las causas históricas de la deforestación ni en las repercusiones actuales y futuras del cambio de uso de la tierra en el derecho de los pueblos indígenas al acceso, uso y usufructo de sus territorios, y se omite cualquier referencia al impacto del cambio climático en los ecosistemas y poblaciones humanas, particularmente las más vulnerables, dentro de las cuales están los pueblos indígenas. El abordaje de esta sección evidencia la ineffectividad del abordaje MbA en términos de la evaluación del uso, cambio de uso de la tierra y sus causas.

- Por otra parte, no se abordan las *manifestaciones actuales del cambio y variabilidad del clima y sus impactos en los ecosistemas*, lo que debería incluir los impactos en las especies animales y vegetales, microorganismos, paisajes naturales, estructura, composición, funciones y dinámicas naturales (ej: incendios, plagas, enfermedades, fertilización de carbono, dinámica de poblaciones, biodiversidad, conectividad, resiliencia, degradación y deforestación de bosques), lo cual es básico para la adaptación y el enfoque de MbA. Los apartados sobre los manglares y humedales no los abordan en tanto que ecosistemas, y en este tema así como en el caso de los cultivos del café y la caña de azúcar, no se incluyen los impactos de los cambios y variabilidad del clima actual y proyectado, los cuales podrían reducir su productividad, perturbar su composición y dinámica natural y eventualmente hacerlos colapsar por desadaptación climática. Por otro lado, la tendencia actual a la expansión de la caña de azúcar (ej: planicie costera central) y del turismo convencional e infraestructura de servicios (ej: FOMILENIO II en la zona costera), podrían amenazar a los ecosistemas costero marinos, como el manglar, así como la seguridad alimentaria y el acceso a la tierra y territorios a las poblaciones rurales y pueblos indígenas para sus actividades de sobrevivencia. Asimismo, la eliminación de los bosques originarios para la posterior implantación del cultivo del café en los terrenos montañosos y volcánicos (pendientes mayores de 45%), aunada a la explotación cafetalera con manejo inadecuado, es una de las principales causas de la inestabilidad actual de los suelos en algunos de esos sistemas (ej: volcanes de San Vicente, San Miguel y Santa Ana); ya que los cafetales son limpiados mediante la apertura de canales de infiltración que fragilizan y licuan el suelo, propiciando deslaves y deslizamientos.
- En la sección referida, tampoco se abordan los *impactos del cambio y variabilidad del clima en los asentamientos humanos y otros sistemas* (ej.: fluviales, paisajes naturales, territorios, energía) y sectores socioeconómicos (ej: agropecuario, salud, turismo). Esta sección debería abordar las proyecciones y tendencias futuras del cambio climático, los impactos asociados y la vulnerabilidad integral de los ecosistemas y poblaciones humanas, así como los factores generadores de deforestación y vulnerabilidad, lo que debería incluir aquellas políticas públicas que generen vulnerabilidad y desadaptación climática. Tal es el caso de los sistemas, tecnologías y prácticas agropecuarias desadaptadas al clima y relieve del país y condiciones socioeconómicas de los pequeños productores, concebidas y promovidas bajo el enfoque importado de la Revolución Verde vía los gobiernos nacionales y organismos multilaterales, expansión de caña de azúcar u otros cultivos para biocombustibles, grandes embalses hidroeléctricos, grandes obras de infraestructura vial, turística, habitacional y productiva en ecosistemas frágiles (ej: FOMILENIO I y II), tales como los sistemas montañosos, humedales y costero-marinos, como los manglares.

### **III. “Variabilidad climática” versus “cambio y variabilidad del clima”**

11. A lo largo del R-PP el abordaje de la variabilidad climática está completamente desvinculado de la ciencia del cambio climático, a tal punto que a pesar de existir diversos estudios sobre el tema, no se abordan los cambios ya observados en el clima de El Salvador ni las proyecciones futuras generadas por los modelos de cambio climático. Llama la atención que en el apartado específico sobre el impacto de la variabilidad climática, el análisis de la

lluvia interdecadal para 1971-2010 ilustrado por el MARN en una gráfica (Fig.5, pág.55), pareciera ser un intento por contradecir los hallazgos de los modelos climáticos, los cuales indican que la lluvia en Centroamérica disminuiría con el cambio climático, y la gráfica estaría reflejando una tendencia histórica hacia el incremento de las lluvias. Es de hacer notar que dicha gráfica muestra la variabilidad natural entre décadas, en donde se ilustra que la década más reciente ha correspondido a un período húmedo en la región, mientras que las décadas de los 70 y 80 fueron relativamente secas; y por consiguiente, no es extraordinario que en períodos de diez años la lluvia aumente en 2%, ya que además de las formas de variabilidad interanual asociadas por ejemplo a El Niño y La Niña, existen formas de variabilidad interdecadal. Los experimentos con modelos climáticos indican que el efecto del incremento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera de la tierra será la reducción de las lluvias en Centroamérica, pero al mismo tiempo deberá considerarse el efecto de la variabilidad interdecadal natural, el cual no es reproducido apropiadamente por los modelos climáticos.

12. Las estrategias y planes nacionales de cambio climático y los PANs deberán basarse en el mejor conocimiento y saberes generados en materia de adaptación, los cuales se sustentan en el consenso internacional sobre el creciente ritmo y magnitud del cambio climático antropogénico debido al aumento de los gases de efecto invernadero. El cambio climático ya ocurre en todas las regiones de la tierra, observándose cambios en los valores medios de las variables climáticas (ej: aumento de las temperaturas del aire y océano, humedad del aire y nivel del mar) y en la variabilidad climática asociada, tal es el caso de los eventos climáticos extremos cuya frecuencia y magnitud está cambiando (ej: tormentas tropicales y sequías más intensas, temperaturas máximas y mínimas más altas y olas de calor más frecuentes), y de los cambios en los patrones de comportamiento del clima (ej: lluvias de 100mm/día más frecuentes, incremento en la duración de los días secos consecutivos, retraso en el inicio de la época lluviosa y canícula de julio y agosto más intensa).

13. El cambio climático, lo que incluye los cambios en la variabilidad asociada, está generando impactos crecientes en términos de salud humana, daños y pérdidas en los asentamientos humanos, ecosistemas, cultivos, infraestructura, sectores socioeconómicos, territorios, entre otros; particularmente en los países y poblaciones más vulnerables. El cambio climático actual y futuro se determina y proyecta mediante escenarios de cambio climático, y éstos constituyen la base consensuada en el marco del proceso multilateral (IPCC) para sustentar las evaluaciones de los impactos actuales y futuros del cambio climático y de la variabilidad asociada, en los diferentes sectores y sistemas humanos, tal es el caso del sector agropecuario, seguridad alimentaria, salud humana, sistemas fluviales, ecosistemas naturales (ej: costero-marinos, acuáticos y terrestres, como los humedales y forestales), asentamientos humanos, entre otros. Es de hacer notar que algunos de los cambios climáticos que ocurren y ocurrirían en lugares distantes de El Salvador o a escala mundial/regional, tendrían impactos en El Salvador, tal es el caso del derretimiento de los casquetes polares (ej: cambios en los patrones migratorios de especies animales), la mayor frecuencia de huracanes intensos (ej: tormentas tropicales más intensas o lluvias persistentes), el evento ENOS más intenso (ej: mayor frecuencia e intensidad de las olas de calor, aumento de la temperatura superficial del océano Pacífico), el fortalecimiento de los vientos alisios en su componente del Atlántico central (ej: canículas más intensas en julio y agosto en la costa del Pacífico).

14. Los componentes de adaptación de las estrategias y planes nacionales de cambio climático y los PANs se sustentan en las evaluaciones de impactos actuales y proyectados del cambio climático, lo que incluye los cambios en los valores medios y la variabilidad asociada. Dichas estrategias y planes nacionales, así como los PANs, deberán fundamentarse en el marco conceptual ampliamente desarrollado y consensuado por la comunidad científica de cambio climático, el cual plantea la reducción de la vulnerabilidad climática mediante la reducción de la amenaza del cambio climático y el aumento de la resiliencia y de la capacidad de adaptación ante el cambio climático y la variabilidad asociada. El propósito del PAN deberá ser la reducción de la vulnerabilidad climática, mediante un enfoque que integre la dimensión social, económica y ambiental de la vulnerabilidad en todos los sectores y sistemas priorizados, lo que incluye entre otros a los sistemas agroalimentarios, salud pública, asentamientos humanos, territorios de los pueblos indígenas, zonas costero-marinas, ecosistemas forestales y otros ecosistemas y sectores socioeconómicos (ej: forestal).

15. Los impactos observados y proyectados del cambio y la variabilidad del clima en el sector forestal y ecosistemas forestales (ej: incendios, plagas, enfermedades, cambios en la distribución y abundancia de las especies animales, vegetales y microorganismos, ciclo del carbono más acelerado, desplazamiento de las especies y degradación por eventos extremos) deben ser considerados en el PAN, en el marco de una estrategia de adaptación integral de alcance nacional, la cual se sustente en el mejor conocimiento científico y saberes ancestrales y locales del clima, y subordine los objetivos de la mitigación a los objetivos de la adaptación, a fin de evitar la desadaptación. La *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA constituye un paso atrás en los esfuerzos nacionales por enfrentar apropiada y oportunamente el cambio climático, ya que debilita y desacumula las capacidades nacionales humanas, técnicas e institucionales requeridas para la definición, desarrollo e implementación de todo el marco de políticas e instrumentos de ejecución en materia de cambio climático.

#### **IV. Territorios demostrativos**

16. En el R-PP se propone que la Estrategia Nacional de REDD-plus se implemente inicialmente en tres zonas de alto valor demostrativo, a fin de probar la efectividad de las opciones de REDD-plus bajo la *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA. Lo anterior implicaría, entre otros, el establecimiento de un sistema de monitoreo, notificación y verificación (MRV), con los indicadores pertinentes para evaluar la efectividad de dichas opciones en términos del enfoque adoptado. Por consiguiente, las opciones de REDD-plus a implementarse deberán contribuir a la adaptación al cambio climático y quedarían por fuera las opciones de adaptación al cambio climático que no contribuyan a la mitigación por no ser opciones de REDD-plus; lo cual refleja otra de las incongruencias e inconsistencias del enfoque, ya que más allá de la retórica de *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA, las opciones de REDD-plus propuestas, sus efectos y el sistema MRV asociado, han sido concebidos (con serias deficiencias) bajo el enfoque convencional del FCPF y del mecanismo acordado bajo el proceso multilateral.

17. Por otra parte, el MARN propone que para la fase demostrativa se integren algunos instrumentos de política gubernamental actualmente en ejecución o en proceso de definición, a los cuales plantean que se podrían incorporar opciones REDD-plus bajo la *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA. Tal es el caso del Programa de Agricultura Familiar (PAF) del Ministerio de

Agricultura y Ganadería (MAG), el proyecto FOMILENIO II de la secretaría técnica de la presidencia de la república, y la política nacional de medio ambiente del MARN, cuyo estatus y versión final se desconoce ya que no ha sido oficializada ni publicada ni divulgada. El PAF ya tiene identificadas las áreas geográficas de incidencia y éstas no se ubican en ninguna de las zonas demostrativas seleccionadas por el R-PP. Asimismo, no se evalúa el grado de participación de los pueblos indígenas dentro del PAF ni la pertinencia de algunos de los criterios de participación en éste (ej: ser propietario de la parcela), a fin de identificar el potencial de contribución del PAF al enfoque MbA. Por otra parte, el MAG y el Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA) todavía no han evaluado los impactos del cambio climático sobre la agricultura en el marco del PAF; y el R-PP ni siquiera lo plantea como una necesidad, a pesar de que las actividades agropecuarias ya se ven seriamente afectadas no solamente por inundaciones y lluvias persistentes, sino también por el aumento de las temperaturas medias, máximas y mínimas, así como mayor frecuencia de sequías y olas de calor, aumento de la humedad del aire, plagas y enfermedades, y reducción de la humedad del suelo y de la población de abejas polinizadoras de los ecosistemas y cultivos, entre otros.

18. Por su parte, el proyecto FOMILENIO II incorporaría grandes obras de infraestructura logística en la zona costera salvadoreña (ej: auto-rutas, ampliación del aeropuerto y establecimiento de industrias y agroindustrias asociadas, complejos turísticos y deportes acuáticos, infraestructura de comunicaciones, energía y portuaria). Es de hacer notar que a pesar de la inminente aprobación e inicio de dicho proyecto, todavía no existe una evaluación social y ambiental estratégica (ESAE) para FOMILENIO II, que incorpore los escenarios de cambio climático actuales y futuros, particularmente en lo que respecta a los impactos de la elevación del nivel del mar y aumento de la temperatura superficial del mar, sobre la planicie costera, tierras agrícolas, acuíferos, ecosistemas, deltas, acuicultura, pesca, infraestructura, asentamientos humanos, etc. Las versiones sucesivas de la ESAE que se han conocido oficiosamente hasta la fecha, no se basan en las estipulaciones que la ley de medio ambiente establece para tal efecto, ni incorporan las preocupaciones de los pueblos indígenas en cuanto a los impactos de FOMILENIO II sobre sus derechos, particularmente el acceso, uso y usufructo de sus territorios, los cuales tienen bien identificados y en los cuales desarrollan sus actividades de sobrevivencia desde tiempos inmemorables.

19. Los territorios demostrativos fueron identificados y seleccionados bajo cuatro criterios, a fin de afinar y validar los enfoques de la *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA. En la selección de dichos territorios se identificaron tres “zonas” ubicadas en la parte alta, media y baja de la cuenca del río Lempa, lo cual es inconsistente con el abordaje de “paisajes y ecosistemas” del PREP. Por otra parte, entre los criterios adoptados para la selección de las zonas, se consideró el potencial de REDD-plus en las zonas demostrativas, lo que incluye actividades agrícolas (caña de azúcar, café y granos básicos) y ecosistemas naturales (humedales y manglares). Sin embargo, aunque se contemplaron los efectos e impactos de la variabilidad climática, como son las inundaciones, derrumbes, lahares y deslizamientos, es de hacer notar la inconsistencia con el enfoque MbA, ya que no se consideraron las manifestaciones, ni impactos ya observados y proyectados a futuro del cambio climático y la variabilidad asociada, tampoco se evaluaron los factores generadores de la vulnerabilidad ambiental y socioeconómica en los ecosistemas y poblaciones humanas, tanto en el pasado, como en la situación actual y proyectada a futuro.

20. En el caso del territorio priorizado en la zona del Bajo Lempa, ésta fue seguramente seleccionada por las ANP existentes y el potencial estimado de REDD-plus (ej: corredores ecológicos) de acuerdo al enfoque del PREP y de REDD-plus convencional, y se visibiliza el tema de la variabilidad climática mediante el abordaje de las frecuentes crecidas e inundaciones observadas, y de los impactos negativos asociados a éstas, en función del enfoque de variabilidad climática. Sin embargo, es de hacer notar que el R-PP no hace referencia alguna a los impactos sobre la zona del Bajo Lempa debido a las manifestaciones ya observadas y proyectadas del cambio climático, como son: la elevación del nivel del mar, mayor frecuencia e intensidad del evento El Niño, canículas más intensas, olas de calor más frecuentes e intensas, aumento de la temperaturas y humedad del aire, cambios en los patrones de las lluvias, temperatura superficial del mar y corrientes marinas, erosión de playas, salinización de los acuíferos, retroceso de la línea frontal del manglar, cambios en la morfología de los deltas y dinámicas de los ríos y zonas costeras, entre otras. Por consiguiente, se evidencia una inconsistencia con el abordaje de la adaptación mediante la *troika* PREP-REDD<sup>+</sup>-MbA, ya que al no considerar los impactos del cambio climático en las zonas demostrativas, no podría contribuirse a la adaptación al cambio climático ni monitorearse ni evaluarse dicha contribución a través de un sistema MRV en dicha zona demostrativa. Es de hacer notar que la causa principal de las inundaciones ha sido el manejo inadecuado del embalse hidroeléctrico “15 de septiembre” aguas arriba, cuyos efectos son agravados por las deficiencias en el sistema nacional de observación del clima y de alerta temprana. El tema del derecho al acceso, uso y usufructo de la tierra y sus recursos por parte de los pueblos indígenas no es abordado, tampoco su vulnerabilidad e impactos actuales y proyectados ante el cambio climático y la variabilidad asociada.

## **V. Arreglos institucionales para la etapa de preparación de la estrategia REDD+**

21. En cuanto a los arreglos institucionales, de manera unilateral, el MARN ha diseñado una estructura para la conducción, seguimiento y evaluación del proceso de ejecución del R-PP y la preparación de la Estrategia REDD+, mediante la cual se excluye de manera abierta la participación en la toma de decisiones de los diferentes sectores de la sociedad civil involucrados en la temática de REDD+, especialmente a las comunidades indígenas, campesinas y dependientes de los recursos forestales, relegándolos a un nivel de ejecutores operativos en el territorio.

22. Esta estructura, producto de un proceso inconsulto y poco transparente, está basada en tres niveles jerárquicos<sup>1</sup> desvinculados entre sí, que además reflejan la hegemonía y control absoluto del MARN, irrespetando flagrantemente una de las salvaguardas contenidas en el Apéndice I de la decisión 1/CP.16 adoptada en la XVI Conferencia de las Partes de la Convención de Cambio Climático, en lo referente a la participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en los asuntos relacionados con el tema de REDD+.

---

<sup>1</sup> Los niveles propuestos son: **Directivo**, integrado por el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA), coordinado por el MARN; **Consultivo**, compuesto por un Consejo Consultivo, cuya Secretaría Ejecutiva estará a cargo del MARN; y **Operativo**, conformado por instancias territoriales



23. La estructura propuesta está basada en un esquema verticalista, sustentada y dirigida por el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SINAMA)<sup>2</sup>, el cual es una estructura ampliamente reconocida por su inoperancia, ineficiencia, falta de apoyo político y de apropiación del tema de cambio climático, particularmente en lo que concierne a la temática de REDD+. Dentro de este esquema, se pretende que el SINAMA, coordinado por el MARN, desempeñe la función de Cuerpo Directivo de la Estrategia REDD+, otorgándole además la responsabilidad de “atender y darle seguimiento a los compromisos internacionales y a la agenda nacional de la Mitigación basada en la Adaptación”, cuando en la realidad el SINAMA ni siquiera ha sido capaz de cumplir con la finalidad que expresamente le asigna la Ley del Medio Ambiente de “establecer, poner en funcionamiento y mantener en las entidades e instituciones del sector público los principios, normas, programación, dirección y coordinación de la gestión ambiental del Estado” (Art. 6 de la Ley del Medio Ambiente).

24. La inoperancia del SINAMA deja en evidencia la incapacidad, falta de incidencia política y real interés del MARN, como ente Coordinador, quien no ha sido capaz de poner en funcionamiento el Sistema, por lo cual se corre el riesgo de que la ejecución del R-PP y la eventual implementación de la Estrategia PREP-REDD+ corra con la misma suerte del SINAMA al permitir que el MARN asuma la coordinación del mecanismo REDD+.

25. La falta de capacidad, incidencia, coordinación y presupuesto del SINAMA es reconocido en estudios realizados por organizaciones nacionales e internacionales, entre ellas el Banco Mundial<sup>3</sup>, SACDEL<sup>4</sup>, FUSADES<sup>5</sup> y FUNDE, entre otros. Al respecto la Fundación para el Desarrollo (FUNDE), reconoce que las “Unidades Ambientales no funcionan de manera adecuada, lo que se refleja en su incapacidad para supervisar, coordinar y dar seguimiento a la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, programas y proyectos dentro de sus respectivas instituciones”<sup>6</sup>, y el Informe No. 35226 – SV del Banco Mundial menciona que “la coordinación de la política ambiental establecida por el SINAMA no ha sido capaz de actuar como un marco para agilizar las políticas y prioridades ambientales ni para coordinar las herramientas, presupuestos y recursos ambientales a lo largo de las entidades gubernamentales”.

26. La debilidad del SINAMA también es reconocida por el mismo MARN, ya que en el R-PP se considera que es necesario reactivar y fortalecer el Sistema, sin embargo, no se hace referencia a las estrategias que se deben implementar para superar estas debilidades que se vienen arrastrando desde su creación, ni tampoco se mencionan los mecanismos para lograr la coordinación y la dirección de la ejecución del R-PP y de la Estrategia REDD+, tomando en cuenta que el SINAMA está integrado por 262 unidades ambientales municipales dispersas en el territorio nacional, más las unidades ambientales de los Carteras de Estado del Órgano Ejecutivo y de las instituciones autónomas, cada una de las cuales cuenta con sus propias prioridades y agendas.

---

<sup>2</sup> El SINAMA está integrado por las Unidades Ambientales de las instituciones públicas, autónomas y municipales.

<sup>3</sup> Informe No. 35226 - SV Banco Mundial (2007). Análisis Ambiental del País. Mejorando la Gestión Ambiental para Abordar la Liberalización Comercial y la Expansión de Infraestructura. Departamento para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible Región de América Latina y el Caribe.

<sup>4</sup> SACDEL, 2003. Proyecto GEO Ciudades: San Salvador, El Salvador.

<sup>5</sup> FUSADES, 2009. Cómo está El Salvador? Departamento de Estudios Económicos y Sociales.

<sup>6</sup> FUNDE.2004. Alternativas para el Desarrollo. Mayo – Junio 2004. ISSN 1811-430X

27. Frente a la debilidad institucional del SINAMA es de esperarse que la dirección y eventual ejecución del R-PP y la Estrategia REDD+ estará exclusivamente en las manos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien hasta la fecha ni siquiera ha sido capaz de formular el Plan Nacional de Cambio Climático, incumpliendo con el Art. 47 de la Ley del Medio Ambiente, lo cual refleja la falta de seriedad e importancia que esta Cartera de Estado está dando a los compromisos internacionales asumidos en materia de mitigación y adaptación para enfrentar de manera efectiva los efectos adversos del cambio climático, por lo que es contradictorio que se esté considerando implementar un enfoque de REDD+ centrado en “Mitigación basada en la Adaptación”.

28. En cuanto al Nivel Consultivo interinstitucional e intersectorial, este será representado por el Consejo Consultivo del Programa Nacional de Restauración de Ecosistemas y Paisajes (PREP), el cual de acuerdo al documento del R-PP permitirá la ampliación y participación de actores relevantes y otros sectores de la sociedad civil y el sector privado. No obstante, esta instancia solo tendrá un rol asesor pero no decisor, y al igual que con el SINAMA, el MARN tendrá a su cargo la Secretaría Ejecutiva del mismo, por lo que será el responsable de coordinar el diseño, organización, preparación e implementación del “Programa REDD+ y su Estrategia Nacional” por medio de la Unidad Coordinadora del PREP, demostrando una vez más la falta de transparencia, inclusión y participación real de los demás actores y sectores vinculados al tema REDD+.

29. Por otra parte, el Nivel Operativo Territorial deja planteado con claridad el rol marginal que los actores locales, entre ellos los pueblos indígenas y las comunidades campesinas y dependientes de los recursos boscosos, desempeñarán dentro de la estructura institucional que manejará la ejecución del R-PP y de la Estrategia REDD+, asignándoles una función pasiva de receptores de decisiones que han sido tomados por terceras personas sin el consentimiento, libre, previo e informado de las comunidades indígenas y campesinas.

30. Existe una inconsistencia entre la estructura propuesta y el enfoque MbA propuesto, pues en el nivel operativo-territorial no se visibilizan a las estructuras asociadas al Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPROC), ya que existen comités a nivel nacional, departamental, municipal y local, y deben desarrollar planes de prevención y mitigación de desastres, los cuales deberán incorporar la adaptación ante el cambio climático, sobre la base de los cambios e impactos del cambio climático y la variabilidad asociada.

31. La propuesta de estructura identifica tres subsistemas del SINAMA, dejando oculto al Sistema Nacional de Prevención y Mitigación de Desastres (SINAPROC), el cual existe por ley y es el responsable de la prevención y mitigación de desastres, y actualmente es coordinado por la Secretaría de Asuntos de Vulnerabilidad de la Presidencia de la República y tiene estatus de Secretaría de Estado. Esta deficiencia es otro reflejo de las inconsistencias entre el enfoque MbA y los componentes, procesos, componentes y acciones de la Estrategia PREP-REDD-plus.

32. La formulación inconsulta de los arreglos institucionales para conducir la ejecución del R-PP es una clara evidencia de violación al derecho de participación de los pueblos indígenas así como al consentimiento libre, previo e informado y un craso incumplimiento de los mismos

estándares del FCPF que abogan por el establecimiento de arreglos institucionales intersectoriales y funcionales que incluyan a los principales actores involucrados con roles bien definidos y responsabilidades esenciales que permitan dar viabilidad y legitimidad social a los procesos relacionados con el tema de REDD+, por lo que es inaceptable esta estructura, de tal forma que se precisa construir de manera transparente, colectiva y multisectorial una nueva propuesta de arreglos institucionales con un enfoque inclusivo que permita espacios de participación a todos los actores relevantes.

33. Los arreglos institucionales para la Estrategia PREP-REDD-plus bajo el enfoque MbA deberán concebirse en el marco y como parte integrante de los arreglos institucionales para la implementación de una Estrategia y Plan Nacional ante el Cambio Climático, y del Plan de Adaptación Nacional (PAN), a fin de garantizar la coherencia y consistencia requeridas entre los componentes, procesos y actividades de REDD-plus y los objetivos superiores de la Estrategia y Plan Nacional de Cambio Climático.

## **VI. Proceso de consulta**

34. La debilidad más grande del documento R-PP radica en un proceso inconsulto para su elaboración. El proceso de consulta ha sido desarrollado de manera deficiente y excluyente de los actores representantes de la sociedad civil que se relacionan con el sector UTCUTS, y que podrían ser potencialmente afectados por los impactos locales de la implementación de REDD+, especialmente las comunidades indígenas, campesinas y dependientes de los bosques; al igual que de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la temática de cambio climático, bosques y gestión de riesgos. El MARN propone que la diseminación temprana y la profundización de acuerdos tempranos serán cumplidos mediante dos etapas de consulta que aún carecen de contenido, y que son descritas mediante una serie de acciones aisladas e incongruentes con la Estrategia REDD+. De esta forma, sólo se trata de ocultar la falta de cumplimiento en el proceso de consulta y diseminación temprana que debió haber sido realizado y conducido para la preparación y presentación del R-PP, ya que de la aprobación de este depende las modalidades, acciones y alcances que se logren durante la etapa de preparación (readiness) para la Estrategia de REDD+ para el país.

35. El R-PP reporta únicamente tres procesos para la fase de diseminación temprana, como son la consulta para la Política Nacional de Medio Ambiente; la consulta para el diseño e implementación de la ESAE al diseño del proyecto de inversión pública en la Franja Costera Marina (FCM) (con fondos Millenium Challenge Corporation- FOMILENIO II); y la ESAE sobre el Programa de Agricultura Familiar (PAF) del MAG y CENTA. Ninguno de ellos posee el ingrediente de REDD+ de tal forma que se haya podido inferir las modalidades, acciones y alcances de una estrategia que sería implementada en los próximos años. De hecho, el R-PP señala que dichos procesos sólo aportaron resultados en cuanto a la divulgación del entendimiento público y sectorial de la importancia del cambio climático y la diferencia entre la adaptación y la mitigación. Lo anterior contrasta con el enfoque adoptado por el MARN en el R-PP, el cual desconoce el cambio climático y la variabilidad asociada, y resalta la variabilidad climática; implicando serias derivaciones en términos de concienciación de la sociedad y de los retos que deben ser asumidos para enfrentar el cambio climático.

36. El R-PP presenta de manera difusa el “Diálogo Regional Mesoamericano: Bosques, Gobernanza y Cambio Climático”, sin referirse explícitamente a él como un proceso de consulta para el R-PP. La razón de ello es que este taller, organizado en 2010, para los países de la región centroamericana tuvo como objetivo dar seguimiento y discutir propuestas concretas de REDD y REDD+, sin ser por tanto un proceso de consulta nacional para el R-PP. Sin embargo, es interesante señalar que fue en el contexto de este diálogo que el titular del MARN lanzó la idea de MbA; quedando demostrado, con la misma información que el R-PP arroja, que dicho abordaje (MbA) nunca provino de los tres procesos de consulta anotados anteriormente, los cuales no integraron el tema de REDD y ocurrieron en 2011, tiempo después que el titular del MARN lanzó la idea durante el taller regional.

37. En el caso de la consulta de la Política Nacional de Medio Ambiente, la herramienta de consulta pública utilizada, llamada “Consulta Pública para la Política de Medio Ambiente”, y que fue puesta en circulación y a disposición de la ciudadanía en general por medios escritos; careció de contenido sobre la temática del cambio climático, al no presentar las causas, manifestaciones, impactos en el país y la región, y medidas de respuesta (mitigación y adaptación), ni tampoco el estado actual del marco institucional, político, legal y de negociaciones internacionales relacionado con el cambio climático. El texto de la consulta se orientó sorpresivamente hacia la gestión de los recursos hídricos, y definitivamente no incluyó el tema de REDD, y mucho menos el hecho que el MARN está involucrado en el FCPF y en el desarrollo de una propuesta (R-PP) para una Estrategia de REDD+ a nivel nacional. En cualquier caso, si la consulta realizada eventualmente hubiese sido eficiente y legítima, sus resultados han sido útiles para el proceso de elaboración de la “Política Nacional de Medio Ambiente”, la cual sea dicho de paso aun no se cuenta con una versión preliminar; pero son improcedentes para la etapa de divulgación temprana y de consultas de la Estrategia de REDD, por no abordar directamente a los grupos meta relacionados con REDD y el sector UTCUTS, y por no integrar elementos específicos de divulgación y consulta sobre estos temas. Lo anterior no contradice el hecho que la Estrategia de REDD+ debe surgir en el marco de políticas de medio ambiente y cambio climático del país, como se ha mencionado anteriormente. No obstante, ningún proceso de diseminación temprana y consultas para el proceso de elaboración del R-PP para la Estrategia REDD+ del país, debe enmascararse bajo procesos que en su momento tuvieron un objetivo y dinámicas ajenas.

38. Según el R-PP, el resultado del ejercicio de consulta de la Política Nacional de Medio Ambiente, fue encomendar y legitimar al MARN para que promueva estudios relativos al impacto del cambio climático que permitan diseñar planes de acción para reducir los efectos negativos en las actividades productivas, propiciar esfuerzos de adaptación y mitigación, así como realizar una adecuada planificación de los recursos hídricos, diseñar marcos regulatorios, impulsar estrategias de eficiencia energética y de consumo de agua, entre otras. Este hallazgo no tiene ninguna innovación, pues legalmente el MARN es la entidad encargada de elaborar las comunicaciones nacionales, y de ejecutar los esfuerzos que el estado debe realizar para cumplir con sus compromisos ante la CMNUCC, los cuales incluyen la elaboración de NAMAs y PAN. Al momento de realizar la consulta de la política, se carece de los estudios que se encaminen a la construcción de dichas herramientas. El mandato y legitimación que el MARN se adjudica a partir de esta consulta, ya existía, y no ha sido cumplido; dejando al país sin el marco de

políticas y de planificación sobre cambio climático, dentro de la cual debió haber surgido el R-PP y la futura Estrategia de REDD+.

39. El R-PP, tal como ha sido planteado, relega hasta la etapa de preparación (readiness) la participación de todos los sectores relevantes de los territorios, y la identificación y priorización de las necesidades, demandas e iniciativas locales de los sectores relevantes a nivel territorial para el desarrollo de una Estrategia REDD+, omitiendo la identificación y priorización de las amenazas, riesgos e impactos locales potenciales de la implementación de REDD+ bajo el binomio PREP-REDD+ y el enfoque de MbA. De esta manera, no se garantiza que las comunidades rurales indígenas, campesinas y dependientes de los bosques vayan a experimentar un impacto local nulo tras la implementación de REDD+, ni que PREP-REDD+ cuenten con el resguardo, el apoyo y el compromiso de dichas comunidades para su implementación en el campo; poniéndose en peligro la efectividad de la Estrategia REDD+.

40. La modalidad de consulta para la etapa de preparación (readiness) quedará circunscrita a la estructura organizativa para la implementación de la Estrategia REDD; es decir bajo una figura de relaciones verticalistas, desde el SINAMA hasta el nivel operativo basado en las mesas permanentes territoriales, pasando por la gestión directiva de la Unidad Coordinadora PREP REDD+ del MARN. En dicho sentido, el R-PP no proviene de un proceso diseñado, enriquecido ni fortalecido de abajo hacia arriba. Se puede concluir que las directrices vendrían de un SINAMA que entra al proceso sin el marco de políticas sobre cambio climático que deberían enmarcar a REDD+ y sin la experiencia para coordinar la complejidad que el proceso puede suponer.

41. El nivel operativo territorial local debió haber sido objeto de un proceso de consulta transparente, efectivo y oportuno, antes de la formulación del RPP, porque este nivel está referido a aquellos actores directamente relacionados con el manejo de los recursos naturales del país y los cambios en el uso de la tierra que suceden a nivel local. Según el R-PP, este nivel se encontraría integrado por las Mesas Permanentes Territoriales locales, que incluirán productores agrícolas y forestales organizados en las Asociaciones de Desarrollo Comunal (ADESCOs), y las asociaciones y organismos de cuenca; y por las Mesas de Concertación de Desarrollo Forestal, establecidas por el MAG y que integran a representantes de los productores forestales, de entidades gubernamentales, de oficinas locales ambientales y de turismo, asociaciones comunitarias y cooperativas. Si el R-PP tuviera una base de adaptación fundamentada en la troika PREP-REDD+-MbA, el nivel operativo territorial incluyera los comités de prevención y mitigación de desastres del SINAPROC, que por ley ya existen o deberían existir bajo el liderazgo de la Secretaría de Asuntos de Vulnerabilidad del país, y los cuales deben elaborar planes que incorporen el tema de la adaptación. Sumado a esta carencia, el proceso de consulta no fue iniciado de abajo hacia arriba y si el organigrama no posee una estructura de relaciones funcionales horizontales; es muy difícil que el proceso de preparación para REDD+ goce de la participación plena de todos los actores relacionados con los bosques y la deforestación a nivel territorial, así como con los riesgos del cambio climático y la adaptación.

42. En una etapa de diseminación temprana, se ha propuesto organizar una primera etapa de consulta, la cual tiene por objetivo profundizar en acuerdos tempranos en los sitios-piloto y

territorios priorizados por el PREP-REDD+. La consulta ha gozado de 12 reuniones interministeriales entre representantes y direcciones del MARN y el MAG, en el marco del PAF. Hay que mencionar que los componentes del PAF se orientan a la dotación de insumos agrícolas, asistencia técnica integral y apoyo crediticio; encadenamiento productivo; enlace con la industria y el comercio, e innovación agropecuaria para sostener la competitividad en el mercado; más la incorporación del cambio climático en las operaciones del plan. Sin embargo, las modalidades, acciones y alcances de REDD+ que emanan de las reuniones de consulta entre el MARN y el MAG quedan poco claras. En primer lugar, se presume que el enfoque de cambio climático incorporado en el PAF es el MbA que el R-PP ha propuesto, ya que el MAG se ha comprometido a que el 20% de los productores o de las áreas productivas adoptarán dicho enfoque; quitándole con la adopción de este enfoque, solidez a la contribución del PAF a una eventual Estrategia de REDD+. Por otro lado, el R-PP no aclara la vinculación entre el acuerdo logrado sobre las áreas piloto que serán comunes para la Dirección General de Ordenamiento Forestal, Cuencas y Riego del MAG y el PREP-REDD+ del MARN; con la implementación de la Estrategia Nacional Forestal, la cual está vigente y en ejecución por parte de dicha dirección del MAG, y la cual incorpora el tema de la adaptación y de la mitigación al cambio climático de manera detallada. En conclusión se sigue sin comprender como estos acuerdos tienen un enlace coherente con las actividades REDD+, al no especificarse un nivel de detalle de las acciones a ser implementadas. Además, el R-PP no es claro en manifestar si estas reuniones interministeriales estaban orientadas al proceso de elaboración del R-PP con miras a implementar luego la Estrategia REDD+ para el país, o si fueron acogidas en el marco del PAF y del PREP, y han sido reportadas como acciones de consulta para REDD+ debido a una premura por la elaboración del R-PP.

43. Adicionalmente y según el R-PP, la primera etapa de consulta también incluyó la consulta realizada mediante la ESAE al diseño del proyecto de inversión pública en la Franja Costera Marina (FCM) (con fondos Millenium Challenge Corporation- FOMILENIO II), en la cual se ha involucrado a la Secretaría Técnica de la Presidencia, al Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVDU) y al MAG, para llevar un proceso conjunto de diálogo y sensibilización de los decisores de política sobre las dinámicas de degradación de los ecosistemas y recursos naturales de la FCM, y las limitaciones y oportunidades que esto representa para un plan de desarrollo económico considerando la restauración y mantenimiento de ellos. Una vez más, no se visualiza el componente de cambio climático en el proyecto FOMILENIO II, y el tema de REDD+ vuelve a quedar subordinado ante el tema de restauración, sin detalles específicos sobre las modalidades, acciones y alcances que tendrían que sustentar al R-PP, si su propósito fuese justamente implementar REDD+ en las zonas de alcance de FOMILENIO II. La convergencia entre FOMILENIO II y el PREP es dudosa, aún si se utiliza el enfoque de MbA como amortiguador, ya que no se consideran los impactos del cambio climático en la zona costera con base en escenarios climáticos, socio-económicos y ambientales, de tal manera que se fundamenten las acciones para una plena adaptación de los ecosistemas naturales, los agro-ecosistemas y los asentamientos humanos ligados a ellos, y relacionados con los diferentes sectores del país (turismo, agricultura-acuicultura, recursos hídricos, transporte, salud, energía, infraestructura).

44. Respecto a la primera etapa de consulta a nivel no-gubernamental, se expresa que el MARN ha participado en 3 talleres y 15 reuniones, y que ayudó a promover la formación de la

Mesa Permanente de los Actores Sociales del Bajo Lempa durante la segunda mitad de 2011 alrededor de los temas centrales del PREP. Se argumenta que un sub-grupo de esta mesa será la contraparte territorial de PREP-REDD+. Sin embargo, el R-PP deja poco claro si esta mesa ha sido correctamente informada sobre las acciones REDD+, y si en ella se incluye el nivel de la población que podría estar siendo directamente afectada por PREP-REDD+, incluyendo los pueblos indígenas de la zona costera que deberían estar participando en dicha mesa. Por tanto, no se expresan ni se dejan al descubierto las prioridades, necesidades y barreras que a nivel territorial local se tendrían para la implementación de las actividades de REDD+ durante la etapa de preparación. Por su parte, los talleres planificados con los sectores considerados como los más interesados o que pueden resultar potencialmente afectados por las acciones preparativas o en la implementación de un plan PREP-REDD+, incluyendo organizaciones de la sociedad civil, han sido programados en un calendario poco afinado en el R-PP. A la fecha de entrega del informe del primer borrador del R-PP y de la elaboración de estas observaciones a dicho documento, las invitaciones y confirmaciones para la realización de dichos talleres no han sido realizadas, a pesar que se planificaron realizar en los meses de abril y mayo de 2012 según los datos del R-PP. Finalmente los talleres realizados para conformar los grupos núcleo de las tres zonas territoriales piloto en las partes alta, media y baja de la Cuenca del Río Lempa, sólo aportaron acuerdos respecto al enfoque MbA y para una participación futura en talleres de planificación y capacitación de PREP-REDD+; careciendo de una agenda que haya divulgado, discutido y consensuado las actividades de REDD+ que serían implementadas, para su eventual expresión en las modalidades, acciones y alcances que debieron haber quedado detalladas en el R-PP en una forma clara y específica.

45. El R-PP trata de invisibilizar la existencia de pueblos indígenas en El Salvador, argumentando una discusión a nivel de especialistas científicos sociales, como entre funcionarios públicos y políticos, sobre la dificultad de identificar los pueblos o comunidades indígenas del país. El R-PP no reconoce que esta forma de invisibilización se ha concretizado a partir de acciones realizadas por el gobierno en materia de recolección y procesamiento de la información demográfica, asumiendo de manera apresurada una homogeneidad étnica en El Salvador, que excluye tanto a pueblos originarios como a la población afrodescendiente. Por el contrario, explica esa invisibilización sólo en términos de un dramático y casi completo nivel de despojo de los indígenas de sus tierras de origen. Lo anterior provoca un efecto amenazante contra la inclusión de los pueblos indígenas del país en la Estrategia REDD+, al desvincularlos de la propiedad de uso y manejo de la tierra y de los recursos naturales; y al desconocer la importancia que para la población indígena tienen las prácticas forestales y agrícolas basadas en su cosmovisión y modelos de bienestar común.

46. La posición del R-PP sigue definiendo a la población indígena del país como una comunidad muy particular, por encontrarse “urbanizada” y expuesta a las transformaciones producidas por la modernización económica de las últimas décadas. Aún cuando la posición anterior carece de fundamento técnico-científico y es otra forma de invisibilizar a dicha población; se suma el hecho que según el marco de los “Derechos indígenas sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales (CIDH, 2010)”, la ocupación de un territorio por un pueblo o comunidad indígena no se restringe al núcleo de sus viviendas, sino que se incluye integralmente el territorio, es decir un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural; incluyendo

las tierras que se usan para la agricultura, caza, pesca, recolección, transporte, cultura y otros fines. Ante esta situación los estados deben adoptar medidas concretas para que el reconocimiento del derecho a la propiedad comunitaria de los pueblos indígenas y tribales pase de ser un valor abstracto a un derecho jurídico y material con delimitación física. El R-PP excluye y menosprecia estas consideraciones, en atención especial a las salvaguardas adoptadas en torno a REDD+ en el proceso multilateral de la CMNUCC, ante la cual El Salvador adoptó el Acuerdo de Cancún y la Plataforma de Durban.

47. Paradójicamente, el R-PP se olvida del enfoque MbA en el segmento dedicado a los “Pueblos Indígena: caso particular de El Salvador”; cuando por el contrario, una propuesta de adaptación bien fundamentada debería incorporar el conocimiento ancestral y local proveniente de los pueblos indígenas, especialmente para los sectores agricultura, forestal y de recursos hídricos, sobre los cuales el PREP ha basado su particularidad.

48. El R-PP restringe el marco legal e institucional de los pueblos indígenas, argumentando que la Constitución política de 1983 (aún vigente) no reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación, y haciendo única y forzada referencia a su artículo 62, el cual habla de las lenguas autóctonas, las cuales forman parte del patrimonio cultural y deben ser objeto de preservación, difusión y respeto. El R-PP desconoce e irrespeta: (I) el marco de referencia del derecho indígena internacional, que incluye el Convenio (107) y Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957 (OIT); la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948); el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976); el Convenio (169) sobre pueblos indígenas y tribales de 1989 (OIT); la Declaración de las NU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007); la Resolución sobre los Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales (2010) CIDH-OEA, y el Informe sobre la situación de los pueblos indígenas en el Mundo (2010) (Secretaría del Foro Permanente de pueblos indígenas de las NU); y (II) la Declaración NU sobre los derechos de los pueblos indígena (2007), que estipula en su Art. 3 que los pueblos indígenas tienen el derecho a la auto-determinación para determinar libremente su estatus político y la búsqueda de su desarrollo económico, social y cultural; en su Art. 8, que los pueblos e individuos indígenas tiene el derecho a que su cultura no sea sometida forzosamente a asimilación o destrucción; que los Estados deberán proveer mecanismos efectivos para la prevención o reversión de cualquier acción encaminada a afectar la integridad como pueblos distintos, sus valores culturales o identidades culturales, y de cualquier acción encaminada a usurparles sus tierras, territorios o recursos; en su Art. 10, que los pueblos indígenas no deberán ser despojados de sus tierras ni territorios; y no serán reubicados sin su consentimiento libre, previo e informado, y posteriormente a un acuerdo sobre una compensación justa, y la posibilidad de retorno; y en su Art. 26, que los pueblos indígenas tienen el derecho a las tierras, territorios y recursos que han tradicionalmente poseído, ocupado, usado o adquirido; que los pueblos indígenas tienen el derecho a poseer, usar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen debido a la propiedad tradicional o adquisición; y que los Estados deberán reconocer legalmente y dar protección a dichas tierras, territorios y recursos, con el debido respeto a las costumbres, tradiciones y sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas específicos.



49. El R-PP hace una mención casi nula del tema del mecanismo de compensación de carbono que el FCPF involucra; abriendo el espacio para que durante el proceso de preparación, se incurra en una consulta amañada hacia la población que sería más seriamente afectada por la implementación de REDD+. El R-PP se refiere a dicho tema de manera evasiva, y lo hace únicamente en tres ocasiones: primero, cuando menciona que las Mesas de Concertación de Desarrollo Forestal son foros de discusión y análisis del desarrollo del sector forestal, que incluyen el tema y los asuntos relacionados con el programa de incentivos y mecanismos de compensación ambiental; segundo, cuando se menciona que en la Etapa II (Políticas, medidas y ajustes programáticos) se determinarán los aspectos técnicos y legales respecto a los derechos del carbono, en base a estudios realizados en la Etapa I; y tercero, cuando se menciona que en la etapa III de la etapa de preparación para la Estrategia REDD+, se tendrían los marcos legales y regulatorios diseñados, los arreglos institucionales consolidados, y el diseño de instrumentos adecuados para la promoción, regulación, incentivación y compensación de las acciones de PREP-REDD+ a una escala de importancia nacional.

El R-PP descarta la necesidad y el derecho de la población, especialmente los grupos indígenas, campesinos y dependientes de los bosques; a que se desarrollen experiencias de compensación económica por la captura o reducción de las emisiones provenientes de la deforestación y degradación de los bosques, con el objetivo de que se informe previa, oportuna y transparentemente sobre cómo se van distribuir y entregar los beneficios, cuál será la fuente de los recursos, quiénes manejarán los fondos, y cómo se determinará la propiedad del carbono a la luz del tema de tenencia de la tierra; y además sobre los impactos locales de una eventual Estrategia REDD+, los cuales podrían incluir: la reducción de la soberanía de los pueblos y comunidades sobre sus territorios; mayores restricciones al acceso, uso, usufructo y propiedad de la tierra, territorios y bienes provenientes de los bosques; conflictos y tensiones sobre los derechos de tenencia de la tierra, y los servicios que los bosques proveen; desalojos de comunidades que han vivido en esos territorios ancestralmente; deterioro y pérdida de la identidad territorial, histórica y cultural de las poblaciones; participación desventajosa de las comunidades humanas en la cadena de valores de los mecanismos de compensación; desplazamiento de los factores impulsores de la deforestación y la degradación a territorios más vulnerables; y la posibilidad de un cambio de bosque natural a plantaciones forestales, agro-ecosistemas arbóreos o bosques secundarios. Así mismo, el R-PP desvirtúa la importancia de informar a la población sobre los impactos globales de los mecanismos de compensación económica de carbono, incluyendo aquellos que se encuentren inmersos bajo el mecanismo del FCPF, y que tienen que ver con la no contribución a la mitigación real, adicional y permanente del cambio climático.

## **VII. Actividades a ser implementadas**

50. Las actividades de REDD+ que el R-PP propone, son relegadas y forzadas a converger con los ejes de acción del PREP<sup>7</sup>, sin el sustento científico-metodológico y financiero requerido;

---

<sup>7</sup> (1) expandir la agro-forestaría y promover la transición hacia una agricultura resiliente al cambio climático, biodiversa y reductora de emisiones de CO<sub>2</sub>, (2) conservación de manglares existentes y restauración de los degradados, y los otros ecosistemas de soporte; (3) restauración de ríos altamente degradados, con bosques de galería y re-vegetación de paisajes ribereños; (4) promoción de infraestructura verde para retención, cosecha y

asumiéndose libremente que existe una congruencia de facto entre las actividades del PREP<sup>8</sup> y las actividades REDD+ dirigidas a evitar la deforestación, revertir la degradación de bosques, y aumentar y mejorar los stocks de carbono. En oposición a lo anterior, el R-PP no presenta algún análisis que revele e informe los sistemas forestales (composición, estructura y función) y los procesos ecológicos específicos que serán establecidos en el campo por el PREP, en consideración de las particularidades, circunstancias, requerimientos y limitaciones técnicas, territoriales, socio-económicas y ambientales de cada sitio y cada usuario; dejando sin fundamento y mostrando sólo de manera deficiente el hecho que exista una congruencia directa, incondicional y contundente entre las actividades REDD+ y los ejes de acción y las actividades ser implementadas por el PREP; y sin promover ni respaldar la complementariedad o compatibilidad de las medidas de REDD con los objetivos del PREP. De esta manera, la implementación de la Estrategia REDD+ en el país distanciaría del nivel de alcances y acciones para cumplir con los acuerdos que arduamente han sido negociados y circunscritos en torno a REDD+ en el marco de las negociaciones de la CMNUCC, arriesgando así su pertinencia en la mitigación efectiva del cambio climático.

51. El PREP ha surgido fuera de la elaboración de las políticas, estrategias y planes forestales del país y fue divulgado súbita y restringidamente entre la población, como una propuesta aislada del proceso de planificación del cambio climático y de la Estrategia Nacional Forestal vigente y en implementación por el MAG. Los vínculos con el PAF, FOMILENIO y la Política Nacional de Medio Ambiente, son aparentes, porque existen débiles correspondencias de contenido y de tipo territorial entre dichas iniciativas y el PREP, y porque es presumible que el abordaje vinculante entre todas ellas se ha realizado oportunamente de cara a la elaboración y presentación del R-PP. De hecho, el PREP mismo presenta ciertas incoherencias y debilidades conceptuales, al tratar de promover y facilitar la restauración de ecosistemas y paisajes, sobre objetivos y acciones de rehabilitación, es decir sólo de recuperación de las funciones de los sistemas sin necesariamente construir la estructura original, y por tanto sin necesariamente establecer cambios que aumenten y mejoren el stock de carbono forestal. En el mismo sentido, la restauración podría orientarse hacia ecosistemas no forestales, desligándose en dicho caso de los objetivos y actividades de REDD+. Por tanto, resulta impredecible y riesgoso para el país, la manera como la Estrategia REDD+, parte del binomio PREP-REDD+, va a enmarcarse en las políticas e iniciativas nacionales y locales de los sectores UTCUTS en términos de mitigación, y a los sectores silvicultura, agricultura, biodiversidad y recursos hídricos en términos de adaptación.

52. Las actividades a ser implementadas según el R-PP bajo su visión y concepción referida como MbA, no se encuentran formuladas ni circunscritas, y no han sido concebidas ni legitimadas bajo un marco de políticas de adaptación al cambio climático. Dicho marco de políticas es inexistente en el país, y debería incluir al menos una Estrategia y Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, que deberían haber sido elaboradas bajo conducción y liderazgo del MARN sobre la base del mejor conocimiento científico-metodológico adoptado

---

manejo de agua y la recarga de acuíferos; (5) investigación aplicada, entrenamiento y capacitación, y (6) fortalecimiento institucional local y nacional con aumento de capacidades

<sup>8</sup> Evitar la deforestación de los pequeños remanentes de bosque y sistemas agroforestales (café de sombra), expandir los bosques de galería y la regeneración natural de bosques, promover corredores biológicos y la agroforestería en laderas y el uso masivo de conservación de suelos y agua.

por el IPCC y por los países parte de la CMNUCC, y bajo la legitimización y aprobación de la población civil relacionada con los diferentes sectores socio-económicos vulnerables al cambio climático de la sociedad salvadoreña. Por tanto, las actividades a ser implementadas por la propuesta del binomio PREP-REDD+ carecen del fundamento científico-técnico, de la legitimización social y de la factibilidad técnica, financiera y socio-económica, para demostrar con antelación que promoverán una plena adaptación ante los impactos del cambio climático y una adecuada gestión del riesgo; y para garantizar que los sistemas y procesos a ser establecidos por dichas actividades gozarán de permanencia en el campo, sin riesgos de reversión por los mismos impactos del cambio climático y de su variabilidad asociada.

53. Las actividades a ser implementadas según la propuesta de R-PP no contemplan un abordaje apropiado de ninguno de los siguientes aspectos: (a) las causas directas e indirectas de la deforestación y la degradación de los bosques en el país, (b) las cuestiones de la tenencia de la tierra, lo que incluye los territorios indígenas, (c) la gobernanza forestal, (d) las consideraciones de género y (e) las siete salvaguardas acordadas en la Plataforma de Durban. Aunque dichos aspectos son mencionados someramente en diferentes partes del documento, no se especifica ni se fundamenta la manera como la Estrategia de REDD+ les dará seguimiento, en consideración de: (i) las circunstancias y capacidades del país; (ii) la participación plena y efectiva de la población y sectores interesados, especialmente de los pueblos indígenas, las comunidades campesinas y dependientes de los recursos forestales, y los comités de prevención y mitigación de desastres, y (iii) la incorporación efectiva de dichos aspectos en todas las fases de aplicación de REDD+. Las carencias anteriores han quedado evidenciadas con la exclusión de la sociedad civil del proceso de consulta, elaboración y validación del R-PP, y postergan aún más el cumplimiento de las obligaciones que El Salvador adquirió como parte de la CMNUCC, tras la adopción del Acuerdo de Cancún en 2010 y del Paquete de Durban en 2011<sup>9</sup>.

54. El R-PP menciona que la meta del Programa PREP-REDD+ es “promover y facilitar la restauración de ecosistemas y paisajes rurales como mecanismo para asegurar los servicios ecosistémicos básicos, la conservación de la biodiversidad y la reducción del riesgo social y ambiental, como forma de adaptarse a los impactos de cambio climático, sobre todo la variabilidad en el clima.” Tanto la meta como los objetivos y opciones de la Estrategia PREP-REDD+, se quedan cortos al centrarse únicamente en acciones orientadas a la conservación, manejo e incremento en los stocks de carbono, dejando de lado el combate de las causas directas y subyacentes de la deforestación y de la degradación de los bosques, de tal forma que mientras por una parte se lleven a cabo actividades para mitigar emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), principalmente CO<sub>2</sub> basadas en la restauración de ecosistemas y paisajes, por otra se continuará con actividades que generan y promueven la emisión de GEI, tales como la tala legal e ilegal indiscriminada de los bosques, el mercado de madera, la extracción insostenible de leña y madera, la expansión de la frontera agropecuaria, el incumplimiento de la normativa forestal y su aplicación inefectiva, entre otras.

55. La organización de las actividades del PREP, en el sentido de atender los territorios altamente vulnerables por erosión, sedimentación, contaminación e inundaciones, más allá de los territorios con remanentes de bosques naturales; sumado al hecho que la definición de bosque deberá incluir los sistemas agroforestales no cafetales que el PREP busca establecer en

---

<sup>9</sup> Para este caso, específicamente de los párrafos 69, 72 y 73 de la 1/CP.16 y párrafos 1 y 2 de la 12/CP.17.

las parcelas agrícolas actuales; agrega la preocupación que la definición de bosque que el país adopte tendrá que rondar los valores mínimos de superficie mínima de tierras, cobertura de copas y altura mínima. Una definición con valores laxos, implica que un área será considerada deforestada hasta que sus valores vayan por debajo de los valores de la definición de bosque del país; y que un área será considerada reforestada al alcanzar dichos valores. El R-PP no explica como este hecho puede provocar la conversión de bosques naturales y los desplazamientos de emisiones a nivel nacional, ni la manera como esto será contado a nivel de la reducción de las emisiones por las actividades REDD+ en el país, respecto al nivel de referencia y con base en los valores de emisiones del sector UTCUTS de los Inventarios Nacionales de Gases de Efecto Invernadero (INGEI). Lo anterior tiene serias repercusiones en la mitigación real del cambio climático por las actividades REDD+, y en la transparencia y efectividad de las acciones MRV.

## **VIII. Sistema de Monitoreo, Notificación y Verificación**

56. El diseño e implementación del Sistema Integrado de Monitoreo, Notificación y Verificación (MRV) es uno de los Componentes más importantes de la Estrategia REDD+, ya que tiene como propósito monitorear la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal, así como el incremento de los inventarios de carbono debido a la conservación y manejo sostenibles de los bosques. Además, por medio del Sistema de MRV se evaluarán los múltiples beneficios sociales, económicos y ambientales, el cumplimiento de salvaguardas y la gobernanza que se logren con la implementación de las acciones REDD+. Por otra parte, considerando el enfoque de MbA y su vinculación con el PREP, el sistema MRV debería reflejar en todos sus componentes y procesos dicho enfoque, e incorporar plenamente el cambio climático y la variabilidad asociada, así como la adaptación, además de reflejar el abordaje de ecosistemas y paisajes naturales, todo lo cual debería de ser objeto de monitoreo, notificación y verificación.

57. A pesar de la importancia de este tema, el Componente 4 del R-PP que hace referencia al diseño del sistema de monitoreo e información se encuentra completamente desvinculado de los otros componentes del documento, especialmente de los componentes 2a, 2b, 2d y 3, que abordan las tendencias pasadas de deforestación, así como también el desempeño de las estrategias REDD-plus, los impactos sociales y ambientales y las estimaciones de los niveles de referencias, entre otros aspectos vinculados con los objetivos de un Sistema MRV.

58. Asimismo, el Sistema MRV carece de un objetivo claro, el cual menciona únicamente que se “diseñará e implementará un sistema nacional estandarizado de monitoreo basado en la integración de imágenes satelitales e información recopilada en los sitios de muestreo permanente (parcelas de muestreo)”, dejando en evidencia una vez más la incoherencia y desvinculación con el enfoque MbA, ya que no se incluye el monitoreo de los impactos que se alcanzarán en el ámbito de la adaptación y de la mitigación. En el caso de los impactos en la adaptación de ninguna manera podrán ser evaluados con imágenes satelitales y parcelas de muestreo. Esta falta de claridad se debe a que el MARN no cuenta con un marco conceptual sólido sobre el enfoque “MbA”, lo cual trae como resultado la distorsión de los indicadores y de los resultados esperados volviendo difuso el Sistema de MRV.

59. Los elementos básicos que el sistema MRV bajo el enfoque de REDD-plus adoptado en la COP-16 de Cancún, debería incluir:

- Una evaluación de las tasas históricas de deforestación y una evaluación forestal actualizada y transparente donde se incluya la medición de parámetros como biomasa, carbono forestal y biodiversidad.
- Determinación del nivel nacional de emisiones forestales de referencia y/o nivel nacional forestal de referencia, incluyendo por ejemplo, una evaluación de las tasas históricas de deforestación y una evaluación forestal actualizada. El nivel subnacional de emisiones forestales de referencia y/o nivel subnacional forestal de referencia puede adoptarse de manera temporal.
- Una línea de referencia de REDD-plus nacional generada de forma participativa, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, que permita conocer las zonas históricas de deforestación y al mismo tiempo poder proyectar las tasas futuras de deforestación en dichas zonas, dicha línea base debe ser ajustada en función del análisis de disponibilidad de información y de acuerdo al alcance de cada país, esta línea de referencia deberá estar abierta a un sistema de verificación independiente asegurando que siga la misma metodología propuesta para poder comparar ambos resultados.
- Un subsistema de información sobre el abordaje y respeto de las siete salvaguardas de tipo ambiental y social acordadas por la COP.16 en Cancún, que sea parte integrante del sistema nacional MRV. El subsistema de información de las salvaguardas incluye aspectos ambientales y sociopolíticos, tales como biodiversidad, gobernanza, reducción de la pobreza, medios de sobrevivencia rurales, e incluye el respeto al derecho indígena internacional, un proceso amplio de consulta previa, libre e informada, así como la identificación de las barreras para el cumplimiento de dichas salvaguardas.
- Una evaluación que determine los factores directos e indirectos que provocan las emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y las propuestas de medidas para erradicarlos, tales como el comercio ilegal regional o internacional de madera, la expansión de las corporaciones multinacionales de la industria maderera, la corrupción de las entidades con mandatos gubernamentales, etc.

Además, este Componente ha sido pobremente desarrollado conteniendo una serie de vacíos, omisiones e inconsistencias, algunas de las cuales se detallan a continuación.

#### **a. Monitoreo, Notificación y verificación de actividades REDD+**

60. El componente 4 menciona que se dará seguimiento únicamente a dos actividades REDD+: la disminución de emisiones y los incrementos en las reservas de carbono, pero no incluyen en el Sistema MRV el manejo y la conservación de los bosques, con lo cual se contradice lo expresado en el Componente 3 (pág. 80), en donde se afirma que “los resultados de las cinco actividades REDD+ en El Salvador serán evaluadas y monitoreadas”.

61. En la parte metodológica del monitoreo se describe el método para contabilizar los stock de carbono en los bosques y sistemas agroforestales actuales, pero no se hace referencia a los procedimientos que se aplicarán para medir y determinar los cambios (incremento o disminución) en la superficie de las reservas de carbono. De igual forma no se especifica cómo se monitoreará la degradación forestal.

62. No se aclara si el Sistema MRV se iniciará a nivel nacional o subnacional, y si se lleva a cabo a nivel subnacional cómo se pretende llevarlo a una escala nacional. Además no se explica qué nivel (Tier) de certidumbre se utilizará para la estimación de reservorios de carbono y otros parámetros a evaluar.

63. Por otra parte, se menciona que para la toma de datos del ámbito nacional se considerarán los datos de inventarios forestales, cuando en el país ni se quiera se cuenta con un inventario forestal. Por otra parte, no se explica de qué manera se superarán los vacíos de información para elaborar los escenarios de referencia y proyecciones sobre las emisiones de GEI derivadas de la deforestación y degradación boscosa, cuando se admite en el documento del R-PP que solo se cuenta con información confiable del mapa de ecosistemas de 2000 y 2010, debido a que fueron elaborados con la misma metodología.

64. En cuanto a las fugas, no se explica de qué manera serán monitoreadas durante la implementación de las actividades REDD+ en las tres zonas demostrativas y sitios pilotos propuestos, de tal forma que se dé seguimiento a los posibles desplazamientos de las emisiones de GEI producto de la deforestación y degradación de los bosques a otros territorios del país, e incluso en zonas transfronterizas.

65. Asimismo, no se discute cómo se producirá el monitoreo independiente de REDD, involucrando a la sociedad civil y actores relevantes, como lo exigen los componentes 4b y 2c. Este debe ser un bloque esencial en la estructura para el monitoreo de la gobernanza en REDD, que permita credibilidad en los resultados del monitoreo, de tal forma que se asegure su transparencia y se puedan señalar públicamente las debilidades, ineficiencias e ineffectividad del Sistema MRV.

#### **b. MRV de beneficios adicionales de REDD+**

66. Aunque en el R-PP se reconoce que el monitoreo de los beneficios múltiples de las Actividades REDD+ es un componente importante de la Estrategia Nacional REDD+ de El Salvador, no obstante no se considera cómo serán monitoreados, reportados y verificados una serie de co-beneficios que de acuerdo al R-PP serán generados con la implementación de las actividades REDD+. Únicamente se presenta una propuesta preliminar de monitoreo del componente de Biodiversidad, propuesta que de acuerdo a las capacidades técnicas y financieras del país, es demasiado ambiciosa en cuanto a los niveles de especificidad de atributos a evaluar entre los que se encuentran: estructura, composición y función *en todos los niveles de organización* desde los que se aborda la biodiversidad. Consideramos que la propuesta de monitoreo del Componente de Biodiversidad conlleva un despilfarro de capacidades humanas y recursos técnicos y financieros al requerir monitorear con tanto detalle y especificidad este co-beneficio, por lo que rechazamos explícitamente esta propuesta.

67. Asimismo, dejamos en evidencia la poca importancia e interés real que el MARN le da a los impactos que la Estrategia REDD+ puede ocasionar en el ámbito social, económico y ambiental, ya que no se aborda en el Sistema MRV cómo se va a monitorear temas relevantes como los medios de sobrevivencia de las comunidades indígenas, campesinas y dependientes de los bosques, la tenencia de la tierra, los niveles de gobernanza, los cambios en la legislación y políticas forestales, de los cuales tampoco se hace mención clara en la propuesta del R-PP, a pesar de que la Estrategia Nacional Forestal está vigente y es coordinada por el MAG.

68. Asimismo, el Sistema de MRV propuesto no hace referencia cómo serán monitoreados, reportados y verificados los beneficios adicionales que de acuerdo al documento serán generados con la implementación del binomio PREP-REDD+, por lo que es necesario abordarlos para evaluar su efectividad. Estos son:

- Conservación y restauración de ecosistemas forestales o la gestión forestal sostenible, en coherencia con el Plan Estratégico para la Biodiversidad de la Convención sobre la Diversidad Biológica y las Metas de AICHI.
- Mejoramiento de la resiliencia de los ecosistemas mediante la conservación de la biodiversidad y el aumento de las reservas de carbono
- Restauración ecosistémica a través de la promoción del cambio de prácticas de cultivo en tierras agrícolas ubicadas en zonas de ladera que tienen influencia sobre otros ecosistemas forestales claves.
- Restauración de los servicios ecosistémicos, que contribuyan a disminuir la escorrentía y evitar la pérdida de nutrientes, y generan una mayor resiliencia ante eventos climáticos extremos, que redundan en mejoras de la producción.
- Cambios en los sistemas agrícolas y pecuarios, reduciendo la dependencia del uso de insumos agrícolas basados en petroquímicos.

**c. MRV de Salvaguardas sociales y ambientales**

69. A pesar de que el FCPF del Banco Mundial no obliga a los gobiernos a incorporar de manera apropiada y tal como fue adoptado en la Plataforma de Durban (Apéndice I de la decisión 1/CP.16), las siete salvaguardas para el diseño e implementación de las estrategias y actividades de REDD-plus; los gobiernos tienen compromisos y obligaciones en virtud de la normativa internacional derivada del proceso multilateral de la Convención Marco, y por consiguiente, más allá de los requisitos del FCPF, deberán incorporar en las Estrategias y opciones de REDD-plus las salvaguardas siguientes:

- REDD-plus es consistente o complementa los Planes Forestales Nacionales y las convenciones internacionales relevantes.

- Estructuras de rectoría o gobernanza forestal nacional efectivas y transparentes, y respecto a la legislación y soberanía nacional. La gobernanza debería abordarse a partir de seis dimensiones: (a) redición de cuentas, (b) estabilidad política y reducción de violencia, (c) efectividad gubernamental, (d) calidad de la regulación, (e) estado de derecho y (f) control de la corrupción.
- Respeto al conocimiento y derecho indígena, y considerar las obligaciones internacionales en el tema.
- Participación plena y efectiva de todos los actores relevantes, principalmente indígenas y comunidades locales.
- REDD-plus es consistente e incentiva la conservación de los bosques naturales, la biodiversidad, servicios ecosistémicos y beneficios sociales y ambientales. Considerando la necesidad de medios de sobrevivencia sostenibles de los pueblos indígenas y comunidades locales, y su interdependencia con los bosques.
- REDD incluye acciones para abordar los riesgos de reversión de las acciones REDD-plus.
- REDD-plus incluye acciones para reducir el desplazamiento de emisiones (fugas)

70. Asimismo, los gobiernos deberán establecer un sistema para el suministro de la información sobre las medidas a tomar para que las siete salvaguardas adoptadas sean abordadas y respetadas durante la implementación de las actividades de REDD-plus, en el marco de la soberanía nacional. Durante la fase de elaboración del R-PP se debería haber identificado lo siguiente: la información requerida para alimentar el sistema MRV en materia de cumplimiento de las siete salvaguardas, las fuentes de dicha información y las principales barreras para la implementación de dichas salvaguardas; lo cual no fue realizado.

71. El sistema de MRV contribuirá con las necesidades nacionales de adaptación de los países, debiendo suministrar información a los Planes de Adaptación Nacionales (PANs) para fines de seguimiento al cumplimiento de la salvaguarda relativa a que las actividades de REDD-plus deberán ser consistentes con el objetivo último de la Convención Marco de Cambio Climático, y por ende, no deberán provocar mayores vulnerabilidad ni desadaptación climática. Lo anterior, ligado especialmente a las áreas forestales evitando la degradación y el avance de la frontera agrícola, pero al mismo tiempo, garantizando los medios de sobrevivencia rurales y los derechos indígenas sobre la tierra y sus recursos. Dicho sistema deberá incluir el escenario del estado actual en el manejo de la agricultura y otros usos de la tierra para poder delimitar acciones tempranas que permitan frenar los impactos por la degradación de bosques, con un escenario de referencia identificado los territorios de los pueblos y comunidades indígenas, incluyendo el estatus legal.

72. De acuerdo a los estándares del FCPF, el sistema de monitoreo también debe incluir, entre otros, los indicadores de salvaguarda (tomando en consideración los vínculos con el componente 2b (estrategia REDD-plus), componente 2c (marco de implementación), componente 2d (impactos sociales y ambientales) y **el texto -/CP.16 COP** sobre salvaguardas.



Sin embargo, en el R-PP no hay referencias a “monitoreo” de salvaguardas sociales y ambientales ni gobernanza ambiental o forestal. Sólo se hace alusión al monitoreo de carbono y de la biodiversidad. La única mención de salvaguardas se encuentra en el componente 2d asociadas a la SESA, en donde se menciona que “posiblemente” serán activadas y atendidas ocho salvaguardas, entre las que se encuentran las Aguas Internacionales y los Proyectos en Zonas de Disputa sin incluir mayor información sobre los criterios que se han tomado en cuenta para seleccionarlas, ni mucho menos la forma de cómo será monitoreado, reportado y verificado su cumplimiento.

73. De acuerdo al planteamiento anterior, el sistema de monitoreo propuesto está incompleto y no proveerá información adecuada para la implementación y evaluación de los impactos ambientales y sociales de REDD+ con respecto al cumplimiento o irrespeto de las salvaguardas del Banco Mundial o a las adoptadas en la COP 16, las cuales velan entre otros aspectos por mantener estructuras de gobernanza forestal nacionales efectivas y transparentes, así como por la participación plena y efectiva de todos los actores relevantes, principalmente indígenas y comunidades locales.

**d. MRV del enfoque PREP-REDD+ “Mitigación basado en la Adaptación”**

74. En cuanto al enfoque sobre PREP-REDD+ “Mitigación basada en la Adaptación”, se esperaría que en el Sistema MRV se considerara un abordaje amplio y detallado de la implementación de este enfoque a fin de evaluar su efectividad. A pesar de que el enfoque es mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo del documento del R-PP, en el componente de monitoreo no se menciona qué tipo de mecanismos se utilizarán para dar seguimiento al impacto de las acciones tanto en el ámbito de la mitigación como de la adaptación. Asimismo, no se explica la forma en que el enfoque MbA determinaría el diseño del sistema de MRV, en términos de objetivos, resultados, indicadores, fuentes de información, etc.

75. Por otra parte, no se considera cómo serán monitoreadas ni reportadas y verificadas las ocho opciones propuestas como estrategias REDD+, resumidas en la Tabla 13 del documento del R-PP, ni quiénes participarán en el proceso, indicando tiempos, recursos, manejo de la información, etc.