

Requerimientos institucionales y legales

de los países de América Latina para la implementación
de un mecanismo de Reducción de Emisiones por
Deforestación y Degradación (REDD+)

Versión preliminar

Mariana Antonissen



ÍNDICE

- I. **Introducción.**
- II. Principales características que definen actualmente un posible mecanismo REDD+ en el contexto internacional, sus modalidades generales y aplicación a escala de proyectos y a escala nacional.
- III. Estructuras institucionales y legales forestales de seis países de América Latina: Brasil, Costa Rica, México, El Salvador, Colombia, y Chile.
- IV. Principales barreras y oportunidades para los países de América Latina en el desarrollo de un marco institucional y legal favorable para la implementación de un mecanismo REDD+.
- V. Opciones políticas y legales en la región que tienen como objetivo reducir la deforestación.
- VI. Prioridades para mejorar los marcos institucionales y legales de la Región, para superar las barreras y conflictos identificados.
- VII. Recomendaciones generalizables para el desarrollo o mejora de estructuras institucionales y legales adecuadas para la Región que permitan facilitar la implementación de un mecanismo REDD+ y la obtención de beneficios correspondientes.
- VIII. **Bibliografía consultada.**

I. INTRODUCCIÓN

Ante la preocupación mundial por el Calentamiento Global del planeta y los efectos perniciosos que se estiman para la humanidad y los seres vivos que en él habitan, se están buscando alternativas que mitiguen dicho calentamiento. En el informe realizado por el IPCC en 2007¹, se encontró que los sectores que más emisiones producen de Gases de Efecto Invernadero son el de Energía (24.9%), Industria (19.4%), y el Forestal con un 17.4 % de las emisiones mundiales, estos datos tomando como referencia el año 2004. Asimismo, se estima que la reducción de emisiones en el sector forestal resultaría ser mayormente costo-eficiente que si se realizaran en otros sectores, además de proporcionar co-beneficios como el mantenimiento de servicios ecosistémicos y la conservación de la biodiversidad, aspectos importantes que también están en la agenda de las Naciones Unidas.

Ante esto, como un mecanismo complementario al MDL, se está impulsando y negociando al interior de la CMNUCC, el mecanismo denominado REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación). Faltaría una breve descripción del mecanismo y en que consiste. La construcción de este mecanismo no ha estado exenta de un fuerte debate sobre las actividades a incluir en el mecanismo, y las condicionantes y salvaguardas que éste debe cumplir para garantizar una reducción efectiva de las emisiones, a la vez que respeta y garantiza los derechos de las poblaciones que habitan en los bosques y una distribución justa de los beneficios que se deriven de este mecanismo. Cabe aclarar que las emisiones de carbono en el sector forestal se presentan principalmente en los países en desarrollo, por lo que serán estos quienes puedan acceder al programa.

También conviene resaltar que las emisiones de GEI del sector forestal no provienen mayoritariamente de las actividades que se realizan en dicho sector por el aprovechamiento forestal, sino que en buena proporción se deben al cambio de uso del suelo que se realiza en los terrenos boscosos para establecer actividades más rentables o proyectos de infraestructura; es decir, la deforestación está ocurriendo en la mayoría de los casos como un reflejo de la baja rentabilidad del bosque, y de la necesidad de la población que habita en los bosques de obtener su auto-subsistencia de otras actividades que en el momento les dan mayores dividendos.

No obstante, la deforestación también acusa la visión de desarrollo que los gobiernos de los países en desarrollo tienen, quienes impulsan políticas que estimulan actividades como las agropecuarias a costa de las áreas boscosas. Así también, la deforestación puede ser reflejo de conflictos sociales o políticos que se presentan en muchos países en desarrollo como son los relativos a la seguridad en la tenencia de la tierra, o los derechos consuetudinarios de los pueblos indígenas, fenómenos que traen aparejados fuertes conflictos sociales, escasa gobernanza, y otras barreras que desestimulan el desarrollo como son los de escaso o nulo acceso al crédito o financiamiento.

La Región de América Latina presenta un gran potencial para el mecanismo REDD+, en virtud de los grandes reservorios de Carbono que aún permanece en su cobertura forestal. Según la FAO, en su estudio FRA 2005², la Región, considerando México, Centroamérica y Sudamérica, y sin considerar la categoría de Otras Tierras Boscosas, cuenta con casi una cuarta parte de los bosques del mundo (23.23%). No obstante, la tasa de cambio anual de bosques es de las más alarmantes del mundo, con un -0.52%, que es casi 3 veces la tasa promedio mundial que es de -0.18%. Para ejemplificar la gravedad de este fenómeno basta comparar la tasa de cambio anual en la región de Sudamérica, para el periodo 2000-2005, donde se reporta, un cambio anual de

¹ IPCC, 2007: *Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático* [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.

² FAO, 2006. *Evaluación de los Recursos Forestales del Mundiales 2005. Hacia la Ordenación Forestal Sostenible*. Estudio FAO Montes No. 147. ONU. Roma. 320 pp.

4,796 miles de hectáreas, con la mundial que es de 7,317 miles de hectáreas. Es decir en esta región está ocurriendo el 65% del cambio en los bosques del mundo.

Si consideramos que el contenido de carbono de estos bosques es de los más altos del mundo (194.6 t de carbono/hectárea), se estima que en ellos se encuentra almacenado casi 162 Gt de carbono (FRA 2005), sólo superado por la Región de Europa con alrededor de 177.1 Gt. Aunque si se incorporan las demás subregiones de América Latina (México, el Caribe y Centroamérica), la cantidad de carbono sería parecido en ambos casos (174.5 Gt), lo que representaría el 27% del carbono que la FAO estima existen en los bosques del mundo (638 Gt). Con estos datos, al margen de las limitaciones que pueda tener esta evaluación, son un indicativo del gran potencial de la región para participar en el mecanismo REDD+, pero también señalan la urgencia de atender el fenómeno de la deforestación, sin comprometer la supervivencia de la población y el desarrollo de los países de la Región.

Si bien la Región de América Latina y el Caribe (ALyC) presentan desde el punto de vista de superficie de bosques y tasa de cambio un gran potencial para el mecanismo REDD+, existen marcadas diferencias al nivel de los países que la conforman. Así, se cuenta con países que tienen un gran territorio y superficie de bosques arriba del 50% como Brasil, Perú, Bolivia, Venezuela, y Colombia, y otros en los que tanto su territorio como la superficie boscosa existente es considerablemente menor, estos países sobre todo son los ubicados en Centroamérica; sin embargo en promedio casi el 44% de su territorio está cubierto de bosques. De igual forma, se tienen países de mayor extensión territorial, pero con muy baja superficie boscosa, tal es el caso de Argentina (12.1%), Uruguay (8.6) y Chile (21.5).

No obstante, existe la posibilidad de que el mecanismo REDD+ se amplie en el tipo de actividades que podrán ser ejecutadas por los países para acceder a los fondos o mercados de carbono que se generen del mecanismo, tal decisión se tomó en el 2007 en la COP 13 y es conocido como el Plan de Acción de Bali³. Específicamente en la decisión 2/CP.13 sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación en los Países en Desarrollo, donde se acordó que por la complejidad del tema, no sólo se iba a incorporar las actividades que derivarán en la permanencia de los bosques, sino que además se podrían incorporar otro tipo de actividades que permitieran el uso y aprovechamiento de los bosques de manera sustentable, así como actividades que incrementarían los reservorios de carbono.

Lo anterior abre muchas posibilidades de participación de los países en vías de desarrollo, pero también plantea muchos retos e interrogantes acerca de los requerimientos para acceder a REDD+, además del gran debate que se ha desatado en torno a la escala de implementación, las tecnologías y métodos de medición y validación de las reducciones, los mecanismos de financiamiento, la gobernanza, y el respeto al derecho y participación de los pueblos indígenas y comunidades locales, por solo citar algunas de las cuestiones que aún no encuentran una definición.

Al margen de las decisiones que se puedan tomar en el futuro por la Conferencia de las Partes con respecto al mecanismo REDD+, lo cierto es que los países en vías de desarrollo, en principio de cuentas deberán partir de realizar un diagnóstico sobre las causas de la deforestación y degradación de los bosques, e identificar las barreras institucionales, sociales, económicas o políticas que impedirían alcanzar esos objetivos⁴. Para que, en pasos sucesivos, y con los fondos que surjan de este mecanismo, se fortalezcan o creen las estructuras institucionales necesarias, y en su caso, adecuen su legislación, y programen y ejecuten esquemas de intervención que les permitan hacer una reducción efectiva de emisiones, garantizando en todo momento el bienestar de las comunidades que dependen del bosque.

³ Plan de acción de Bali, 2006, se puede consultar en:
<http://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/spa/07a01s.pdf>

⁴ Sanclemente Zea, Gloria.(2009). Aspectos legales e institucionales de REDD. Requerimientos mínimos nacionales para la implementación en términos institucionales y regulatorios. Corporación ECOVERSA. Bogota, D.C. 14 julio de 2009.

Es precisamente el objetivo de este estudio contribuir al análisis de los elementos institucionales y legales de los países de América Latina que favorecen o limitan la implementación de un mecanismo REDD+. Los resultados de este estudio darán una idea general de lo que ocurre en la región de AL en diversos temas que actualmente se discuten en la creación de REDD+, y se analizarán de manera particular en 6 países de la Región como son: Chile, Brasil, Colombia, El Salvador, Costa Rica y México. Los aspectos a considerar en el análisis son los siguientes: Potencial natural para acceder al mecanismo, marco legal, tenencia de la tierra, instituciones, mecanismos de consulta participación social, línea base y capacidades de monitoreo y evaluación, financiamiento, incentivos a la conservación y otros instrumentos de política, y preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+.

Si bien el estudio tiene ciertas limitaciones, porque no es exhaustivo ni abarca a todos los países de la región, además de basarse en revisiones documentales. Los países analizados son una muestra de la variabilidad de circunstancias que podemos encontrar en la Región con potencialidades y limitaciones distintas, lo que permitirá entender en una aproximación aceptable las condiciones prevalecientes y el grado de escalamiento de capacidades que tendrán que emprender los países para acceder al mecanismo REDD+, una vez que alcance un acuerdo internacional en todos sus términos por la CMUCC, ya que contar con un marco legal e institucional apropiado es un elemento esencial para enfrentar el reto de la efectiva implementación de REDD+.

II. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN ACTUALMENTE UN POSIBLE MECANISMO REDD+ EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, SUS MODALIDADES GENERALES Y APLICACIÓN A ESCALA DE PROYECTOS Y A ESCALA NACIONAL. (GMELINA)

En la 15^{va} Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 15), el tema de la Reducción de Emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación forestal (REDD), y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (REDD+), mostró considerable consenso, aunque quedan pendientes de negociación aspectos principalmente políticos, relacionados con arreglos institucionales y legales para REDD, entre otras cuestiones. Se espera que hacia la COP 16, a celebrarse a finales de año, el proceso de definición y consenso siga consolidándose de tal manera que se logre echar a andar un mecanismo REDD a nivel internacional en los próximos años.

Aunado a este proceso los países con bosques tropicales, candidatos a ser parte de un mecanismo REDD, han avanzado en la identificación y la atención de los factores que les permitirán eventualmente ser partícipes de dicho esquema. Varios de estos países han destacado la relevancia de la construcción de capacidades sobre las grandes líneas de un posible mecanismo REDD, así como la consideración de las circunstancias nacionales. Cabe destacar que desde el 2006 se han tenido talleres⁵ y realizado importantes estudios sobre aspectos metodológicos para

⁵ Atendiendo a la solicitud que la COP formuló en su 11° período de sesiones, la CMNUCC organizó un seminario sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo. El seminario se celebró en Roma (Italia) del 30 de agosto al 1° de septiembre de 2006. Por otra parte, del 7 al 9 de marzo de 2007, se celebró el segundo seminario sobre la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo, este también organizado por la CMNUCC en Cairns (Australia). El tercer seminario convocado por CMNUCC se celebró en Tokio (Japón) del 25 al 27 de junio de 2008, aquí los debates se centraron en cómo abordar las cuestiones metodológicas pendientes sobre REDD y los participantes llegaron a acuerdos en varias esferas, como la necesidad de disponer de metodologías robustas y eficaces en relación con el costo, y la necesidad de aumentar la capacidad técnica y de fortalecer la capacidad de los marcos institucionales y de política. Hubo acuerdo general en que con los conocimientos actuales sobre las cuestiones y los planteamientos metodológicos podía iniciarse ya un debate sobre las políticas y los incentivos positivos (CMNUCCa, 2008).

Más adelante, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACT) organizó una reunión de expertos sobre las cuestiones metodológicas relacionadas con los niveles de emisión de referencia y los niveles de referencia. La reunión de expertos tuvo lugar en Bonn (Alemania) los días 23 y 24 de marzo de 2009. Las deliberaciones se centraron en las cuestiones metodológicas relacionadas con los niveles de

REDD⁶, tales como la definición de línea base, que incluye el establecimiento de inventarios nacionales forestales y las técnicas de monitoreo y evaluación de los recursos forestales y los contenidos asociados de carbono. Sin embargo, quedan pendientes de estudiarse y evaluar a fondo aspectos relacionados con temas de relevancia política para los países y sobre el posible mecanismo financiero para REDD, tanto a nivel internacional como nacional. A través del análisis de las condiciones en materia institucional y legal de varios países en América Latina, este breve estudio busca aportar insumos que permitan una discusión sobre el tipo de arreglos institucionales y legales que deberán tener los países para participar de manera efectiva, eficiente y equitativa en un mecanismo REDD.

Cabe destacar que debido a que las instituciones interactúan con una serie de otros factores, un *enfoque de diagnóstico* para el diseño de instituciones específicas funciona mejor que una búsqueda de principios para el diseño institucional o de directrices aplicables a toda la gama de los regímenes ambientales y de recursos naturales (Young, O., *et. al.*, 2008). El enfoque de diagnóstico, se basa en analizar la naturaleza del problema, la arquitectura política general, el carácter de los actores o involucrados, y las prácticas vigentes. El objetivo es crear una imagen general de todos los factores importantes que contribuyen a un tema en específico y, durante este proceso, buscar profundizar en: (i) el alcance del sistema biofísico que la institución tratará de atender; (ii) las metas apropiadas de la institución y su naturaleza (ya sea característica ambiental y/o de comportamiento), (iv) las normas que deban aplicarse; (v) los procedimientos que deben seguirse para la toma de decisiones; (vii) las principales entidades con las que la institución tiene que estar en comunicación; y (viii) la administración jerárquica en la que la institución funcionará.

Así, se propone que las instituciones que atenderán REDD, se designen o se creen, considerando un enfoque de diagnóstico de las causas reales de la deforestación y degradación forestal. Además, se recomienda tener presente la idea de costos y eficiencia económica, pues como primer recurso no resultaría costo-efectiva la creación de instituciones nuevas para administrar REDD+, sino lo más recomendable sería que se designe a algunas ya existentes, con base en su influencia para poder revertir los procesos que están causando la deforestación y la degradación forestal, y mediante una reestructuración de políticas y funciones, y el fortalecimiento de las capacidades de todos los actores relevantes (gobiernos nacionales y subnacionales –estatales, municipales-, de gobernanza tradicional, organizaciones de la sociedad civil, etc.) para lograr cumplir con los objetivos de un futuro mecanismo REDD+. Sin embargo, cuando sea el caso que un país no cuente con la presencia de instituciones que se puedan adaptar para apoyar la operación de un mecanismo REDD+, entonces se podría recurrir al enfoque de diagnóstico, para evitar caer en el intento de diseñar y establecer instituciones con base en directrices o criterios que han funcionado para atender problemas ambientales de otra índole.

emisión de referencia en el ámbito de la deforestación y la degradación forestal y con los niveles de referencia en materia de conservación, gestión sostenible de los bosques, cambios de la cubierta forestal e incremento de las reservas forestales de carbono (CMNUCCa, 2009).

⁶ En marzo del 2009, el OSACT presentó un documento técnico titulado “Cost of implementing methodologies and monitoring systems relating to estimates of emissions from deforestation and forest degradation, the assessment of carbon stocks and greenhouse gas emissions from changes in forest cover, and the enhancement of forest carbon stocks”. Este documento ofrece una visión general de los posibles pasos y requisitos necesarios para desarrollar e implementar un sistema de monitoreo para estimar las emisiones de la deforestación y degradación de los bosques, la evaluación de las reservas de carbono y de la emisión de gases de efecto invernadero generado por los cambios en la cubierta forestal, y la evaluación del aumento de las reservas forestales de carbono. Además, proporciona información sobre los costos indicativos relacionados con los posibles pasos y los requisitos para establecer de un sistema nacional de monitoreo. A su vez, analiza la diferencia en términos de las implicaciones de costos y capacidades, entre el establecimiento de un sistema nacional de monitoreo de emisiones de GEI y las remociones derivadas de la deforestación y la degradación forestal, y/o mantener o mejorar un sistema de monitoreo ya existente (CMNUCCb, 2009).

Además, en este mismo año se publicó el manual titulado: Reducing greenhouse gas emissions from deforestation and degradation in developing countries: A sourcebook of methods and procedures for monitoring measuring and reporting. Este manual fue desarrollado por el Global Observation for Forest and Land Cover Dynamics (GOFD/GOLD), para mayor información puede consultar: <http://www.gofc-gold.unijena.de/redd/index.php>

A continuación se hará un breve recuento de los desarrollos sobre REDD+ en la CMNUCC, para llegar a una descripción de las características de un posible mecanismo REDD como resultado de las negociaciones de la COP 15 de Copenhague (destacando los elementos sobre los que sí hay un consenso general, así como indicando los temas álgidos que requieren mayor consenso y negociación y serán abordados durante el 2010 para llegar a un consenso en la COP 16 en Cancún, México).

1. Antecedentes de REDD en las negociaciones sobre cambio climático y Características de un posible mecanismo REDD como resultado de las negociaciones de la COP 15 de Copenhague

1.1. Antecedentes de REDD+ en las negociaciones sobre cambio climático: de Bali a Copenhague

Las discusiones sobre bosques y cambio climático bajo la CMNUCC están englobadas bajo el tema “Reducción de emisiones derivadas de la Deforestación y la Degradación forestal en países en vías de desarrollo” (REDD) (si se agrega la palabra “plus” o el signo de “+”, se refiere entonces a la conservación, manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de las reservas existentes de carbono). Estas discusiones se han dado primordialmente en el seno del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo y en el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico. He aquí un recuento de cómo ha evolucionado el tema de REDD+ visto desde la óptica de las negociaciones internacionales.

Durante las negociaciones sobre el Protocolo de Kioto acordado en 1997, las Partes no llegaron a un acuerdo sobre la consideración del tema de deforestación y degradación de los bosques y fue excluido del Protocolo, argumentando, entre varios puntos, que el sector forestal presentaba un alto grado de incertidumbre en cuanto a la medición de emisiones de GEI que este sector emite o captura. Fue hasta el año 2005, durante la onceava Conferencia de las Partes (COP), que varios países con bosques tropicales, liderados por Papúa Nueva Guinea, lograron que la COP atendiera su solicitud de abordar el tema de reducir las emisiones derivadas de la deforestación⁷ (RED). Esto se logró argumentando que la deforestación contribuía en gran medida al problema del calentamiento global, ya que la pérdida de cobertura forestal, contribuía aproximadamente a un 16%-18% de las emisiones globales de GEI, así el revertir los procesos de deforestación y degradación de los bosques es visto como una solución importante para mitigar el cambio climático. La COP dio el mandato al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (OSACTT) de abordar cuestiones metodológicas sobre dicho tema.

Posteriormente, en la celebración de la COP 13 que tuvo lugar en Bali en diciembre de 2007, ante el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) del estado del clima que declaraba que el calentamiento global era inequívoco y que más del 90% de las emisiones de GEI que generan dicho problema se deben a fuentes antropogénicas, haciendo un llamado a la comunidad mundial para tomar medidas urgentes, las Partes decidieron adoptar el Plan de Acción de Bali (decisión 1/CP.13)⁸. Este plan detalla los temas principales (mitigación, adaptación, transferencia de tecnología, financiamiento, etc.) que pueden contribuir a hacer frente al problema ambiental más severo que ha enfrentado la humanidad en épocas recientes. Asimismo, en la COP 13 se decidió emprender una ruta crítica

⁷ Durante los talleres del 2006 y 2007 se llegó a reconocer que en varios países el proceso de degradación forestal era más relevante que la deforestación y de igual manera contribuye notoriamente en las emisiones de GEI del sector. Con esto presente, durante la COP 13 en Bali, se reconoció formalmente la segunda “D”, adoptándose el concepto “REDD” y a partir de la COP 14 en Poznan, se adoptó formalmente el papel de la conservación, manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de las reservas existentes de carbono (el “+”) (Angelsen, *et al.*, 2009).

⁸ Puede consultar el Plan de Acción de Bali en:

<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf#page=8>

hacia el desarrollo de un nuevo acuerdo mundial para estabilizar la concentración de GEI en la atmósfera que podría sustituir al Protocolo de Kioto, al vencer su primer periodo de compromiso (2008-2012). Se acordó que los objetivos del Plan de Acción de Bali se debían cumplir llegándose a acuerdos relevantes en un periodo de dos años, es decir, se esperaba llegar a dichos acuerdos en la COP 15 de Copenhague en diciembre de 2009.

El Plan de Acción de Bali, aborda el tema de REDD en el párrafo 1(b) (iii) destacando “la urgente necesidad de adoptar nuevas medidas significativas para reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo”. Por otro lado, la COP 13 también adoptó la decisión 2/CP.13, que se enfoca específicamente en REDD+. En esta decisión se prevé un examen más a fondo de los enfoques de política y los incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y de la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo (CMNUCC, 2008). La decisión 2/CP.13 solicitó al OSACTT llevar a cabo un programa de trabajo sobre cuestiones metodológicas, tales como evaluaciones de los cambios en la cobertura forestal y reservas de carbono, así como las emisiones de carbono asociadas; implicaciones de los enfoques nacionales y sub nacionales; y criterios para evaluar las actividades REDD.

Para atender los temas planteados en el Plan de Acción de Bali (excepto aquellos de naturaleza metodológica, los cuales aborda el OSACTT), se decidió crear un órgano subsidiario de la Convención, denominado Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo (GTE-CLP) en el marco de la Convención, que concluiría su labor en 2009 y presentaría sus resultados a la aprobación de la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones (CMUNCC, 2008).

El GTE-CLP se reunió por primera vez en marzo de 2008 y continuó reuniéndose hasta días antes de que tuviera lugar la COP 15, durante este periodo de trabajo (2008-finales del 2009), en este grupo se discutieron una amplia variedad de temas, desde la definición de objetivos de la cooperación a largo plazo para el nuevo acuerdo mundial, hasta los detalles de política y financiamiento para establecer un mecanismo REDD+ a mediano plazo. Después del intento fallido de llegar a un nuevo acuerdo global durante las negociaciones de Copenhague, este grupo de trabajo ha seguido sesionando en el 2010 y se espera presente proyectos de decisión ante la COP 16 a celebrarse en Cancún en el 2010.

En conclusión, el GTE-CLP es el órgano principal para las negociaciones sobre REDD+, mientras que el OSACTT trabaja en la atención de asuntos metodológicos relacionados con REDD+. Cabe destacar el trabajo en el OSACTT ha fluido de una manera más constante en las negociaciones de REDD+, en contraste con el avance del GTE-CLP, que aborda aspectos aún más contenciosos, como el de financiamiento, la escala de la contabilidad de las emisiones, las salvaguardas sociales y ambientales y el papel de los pueblos indígenas y comunidades locales ante un mecanismo REDD+.

1.2. Características de un posible mecanismo REDD como resultado de las negociaciones de la COP 15 de Copenhague

1.2.1. Resultado de las negociaciones sobre el trabajo del OSACTT/REDD+

La COP 15 adoptó la decisión 4/CP.15⁹ presentada por el OSACTT sobre “Orientación metodológica para las actividades destinadas a reducir las emisiones debidas a la deforestación y

⁹ Puede consultar dicha decisión en: <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf#page=12>

la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión de bosques sostenible y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (CMUNCC, 2010).

Los elementos principales de estas directrices metodológicas resultaron en enfatizar las necesidades de fortalecimiento y capacidades para la implementación de un mecanismo REDD y se identificaron las áreas en las que se necesitará apoyo para el desarrollo de las actividades REDD. Las directrices también proveen:

- Una guía general para el establecimiento de niveles de referencia de emisiones y niveles de referencia; sobre estos se enfatiza que deben ser establecidos de manera transparente tomando en cuenta información histórica y que se ajuste a las necesidades nacionales. Por otra parte, cabe destacar que un tema álgido en este punto se refiere a la diferencia entre el término “niveles de referencia de emisiones” y “niveles de referencia”. Esta distinción surgió debido a un desacuerdo entre las Partes sobre si la línea de base histórica se debería basar en una proxy, tal como hectáreas de bosque, o sobre una reducción de emisiones real en un periodo de tiempo definido (Global Canopy Programme, 2009).
- Indicaciones sobre el papel de las comunidades y pueblos indígenas en el desarrollo y su participación de aspectos técnicos sobre REDD+; El texto que se acordó indica lo siguiente: “Consciente de la necesidad de recabar la participación plena y eficaz de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y notificación de las actividades relacionadas con el párrafo 1 b) iii) de la decisión 1/CP.13, y de la contribución que sus conocimientos pueden hacer a esa labor”; y en otro apartado indica: “Alienta a que, según corresponda, se elaboren orientaciones para recabar la participación efectiva de los pueblos indígenas y las comunidades locales en la vigilancia y la notificación”. De esta manera se hace alusión al papel de los pueblos indígenas y comunidades locales en cuanto a aspectos metodológicos de REDD+, sin embargo no se hace referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y esto puede generar una inconsistencia con el texto del GTE-CLP que se llegue a negociar (Global Canopy Programme, 2009). Además, varias organizaciones de la sociedad civil han expresado su preocupación de omitir una referencia a dicha declaración ya que se presupone que un mecanismo REDD+ podría violentar los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, en cuanto a la tenencia de la tierra por ejemplo.
- Sobre el sistema de monitoreo y las implicaciones para el sistema de contabilidad de las emisiones. La decisión 4/CP.15 indica lo siguiente: “Establezcan, de acuerdo con sus circunstancias y capacidades nacionales, sistemas de monitoreo de los bosques nacionales que sean robustos y transparentes y, cuando sea el caso, sistemas subnacionales en el marco de los sistemas de monitoreo nacionales que:...”. Una de las preocupaciones más agudas sobre REDD+ es que con el fin de evitar que haya un desplazamiento de emisiones (fugas) de una región donde se implementen actividades REDD a otra donde no, se debe contar con un sistema de contabilidad de emisiones con un enfoque nacional, el cual se base en un sistema de monitoreo nacional (que puede consistir en un inventario nacional forestal y de emisiones y la verificación en campo). De existir fugas, la eficacia de REDD+ se vería limitada. Sin embargo, para instrumentar un sistema de contabilidad nacional y un sistema de monitoreo nacional, se requieren capacidades institucionales y de infraestructura que la mayoría de países en desarrollo no tienen; así hay algunos países que apoyan que se empiece con un sistema de contabilidad con enfoque subnacional para, con el paso del tiempo, llegar a tener un sistema con enfoque nacional. Otra posibilidad es el enfoque anidado propuesto por CATIE, bajo este enfoque, los proyectos podrían recibir créditos bajo una estimación conservadora a nivel subnacional, en aquellos países en transición hacia un sistema de contabilidad nacional (Global Canopy Programme, 2009).

Además, en el texto quedó de manifiesto que los países que deseen participar en un mecanismo REDD+ deberán identificar las causas de la deforestación y la degradación forestal, establecer sistemas nacionales de monitoreo de la cobertura forestal; y a modo implícito quedó asentado que países con alta cobertura forestal y baja tasa de deforestación,

podrán reflejar dichas “circunstancias nacionales” en el momento en que establezcan sus niveles de referencia de emisiones. De acuerdo al IPCC, cuando se consideran las “circunstancias nacionales”, se pueden hacer los planteamientos necesarios para justificar la situación de países con alta cobertura forestal y baja tasa de deforestación, de tal modo que en la negociación de un mecanismo REDD+ no es necesario hacer un apartado explícito para atender a países como estos. Así quedó atendida la preocupación de varios países que expresaron su preocupación de que un mecanismo REDD+ pudiera ser injusto, en el sentido de que pueda beneficiar o “premiar” a aquellos países que han sobre explotado sus recursos forestales en el pasado, registrando altas tasas de deforestación, y desfavoreciendo a países que han mantenido su cobertura boscosa, a expensas de por ejemplo, el desarrollo económico que el aprovechamiento del bosque podría generar.

1.2.2. Resultado de las negociaciones sobre el trabajo del GTE-CLP/REDD+

Por otra parte, como ya se mencionó, durante la COP 15 el Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP), generó un proyecto de decisión sobre: “Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo” (FCCC/AWGLCA/2009/17)¹⁰. En este proyecto de decisión quedaron algunos temas sin acuerdo, pero sí establece una plataforma sobre la cual los países de la Región podrían enfocar sus esfuerzos, destacando lo siguiente sobre un posible mecanismo REDD:

- Se desarrolle de manera voluntaria y con base en las capacidades nacionales y soberanía del país.
- Sea consistente con las necesidades y metas de desarrollo sustentable del país.
- Facilite el desarrollo sostenible, reduzca la pobreza y responda al cambio climático del país.
- Promueva una amplia participación.
- Sea consistente con las necesidades de adaptación del país.
- Sea sujeto a financiamiento y soporte tecnológico, incluida la construcción de capacidades.
- Esté basado en resultados
- Promueva el manejo sostenible del bosque.

Además, cabe destacar que se acordó el ámbito de las actividades para un mecanismo REDD+, dando la bienvenida a todas las actividades “+”, lo cual quedó plasmado así:

“3. Decide que las Partes que son países en desarrollo deberían contribuir a las medidas de mitigación en el sector forestal realizando las siguientes actividades:

- a) Reduciendo las emisiones debidas a la deforestación;
- b) Reduciendo las emisiones debidas a la degradación forestal;
- c) Conservando las reservas forestales de carbono;
- d) Aplicando una gestión sostenible de los bosques;
- e) Incrementando las reservas forestales de carbono;”

Es necesario indicar que lo desarrollado en este Grupo de Trabajo tuvo menores alcances que el OSACTT, a pesar de que durante la primera semana de negociaciones, el texto prometía quedar sin corchetes, reflejando un consenso entre las Partes. Desafortunadamente, los delegados se enfrentaron a un texto con alto contenido político (por ejemplo, la visión o meta global para frenar la deforestación, así como el monto de financiamiento que se requeriría por parte de los países desarrollados para apoyar un mecanismo REDD+ a nivel mundial), que parecía requerir decisiones de alto nivel, por lo que el texto fue remitido a la sección de alto nivel ministerial que se llevó a cabo en la segunda semana de negociaciones. Sin embargo, varios aspectos contenciosos del

¹⁰ Puede consultar dicho proyecto de decisión en:
<http://unfccc.int/resource/docs/2009/awglca8/spa/107a06s.pdf>

proyecto de decisión quedaron entre corchetes ya que llegar a un consenso sobre ellos requeriría mayor discusión técnica, así como dirección política.

En resumen, entre los temas pendientes de discusión y acuerdo relacionados con aspectos de financiamiento, políticas e incentivos positivos, se encuentran los siguientes puntos:

- El enfoque nacional *versus* subnacional, y esto tiene implicaciones en: el proceso de Medición, Reporte y Verificación (MRV), y el establecimiento de escenarios de referencia. Una de las áreas clave en las que surgió el debate y el desacuerdo fue el tema del enfoque del sistema de contabilidad y por esta razón, el texto sobre niveles de referencia quedó entre corchetes.
- El tema de Financiamiento fue quizás el más contencioso en los debates del GTE-CLP, teniendo como resultado final que dicho tema quedara fuera del texto presentado en el proyecto de decisión y trasladado al Grupo de Contacto sobre Financiamiento, el cual aborda el tema de Financiamiento en el contexto global para todos los temas que la CMNUCC está abordando (adaptación, mitigación, transferencia de tecnología, construcción de capacidades). Varios analistas opinan que el tema de financiamiento se eliminó de este Grupo de Trabajo justamente por la falta de consenso sobre el tema. Esta falta de consenso se debió a que los países desarrollados no estuvieron en posibilidad de puntualmente indicar la cantidad de dinero que aportarán para que los países con bosques tropicales disminuyan sus tasas de deforestación (y/o conserven los reservorios de carbono). Aunado a esto, los temas subyacentes a Financiamiento y REDD+, siguen siendo el papel de los fondos y del mercado. Especialmente la posición de Venezuela y Bolivia ha sido contundente en cuanto a que no debe haber cabida a hablar de mercados para REDD+.

Durante el 2010 se deberá seguir negociando este texto. Además, se prevé un énfasis en la discusión sobre gobernanza para asegurar la transparencia y efectividad de la distribución de beneficios de un mecanismo REDD+.

1.2.3. Elementos de un posible mecanismo REDD+

Con base en los resultados obtenidos, en diciembre de 2009 en la COP 15, por parte de ambos órganos subsidiarios, a continuación se han identificado los componentes clave de un posible mecanismo REDD+, a nivel internacional; dicho análisis está basado en los elementos anteriormente expuestos sobre los que se tiene consenso, y considerando aquellos puntos que requerirán mayor atención y acuerdo a partir del 2010. Naturalmente, un mecanismo REDD+ a nivel nacional deberá abordar desde su óptica los elementos aquí referidos, sin embargo, presentará mayor grado de complejidad a medida que los niveles se van acotando, de atender los intereses nacionales a ir considerando los subregionales y locales. Así, la arquitectura global de REDD+ tendrá influencia en el diseño e implementación de los esquemas nacionales REDD+, sin embargo los pilares de una arquitectura global para un mecanismo REDD+ aún están en proceso de definición y estarán en constante evolución en los próximos años (Angelsen, *et. al.*, 2009). Con el objetivo de evitar inconsistencias y de abordar esta incertidumbre, se recomienda que los países adopten mecanismos flexibles de tal forma que puedan implementar esquemas REDD+ por etapas, como aquel propuesto inicialmente por Noruega y otros países (ej. La primera etapa consiste en preparación, la segunda es una combinación de actividades de preparación e implementación de actividades que pueden recibir pagos con base en desempeño, y la tercera etapa consistiría en una de total cumplimiento con criterios normativos bajo la CMNUCC y con posible acceso a un mercado regulado de carbono).

Componentes clave de un posible mecanismo REDD+, a nivel internacional (sírvese notar que esta categorización es de acuerdo a Angelsen, *et. al.*, 2008):

1. **Ámbito:** Se han considerado todas las actividades, tanto las que evitan la deforestación y degradación forestal, como las que conservan y aumentan las reservas de carbono. Los países son libres para elegir el tipo de actividades que más les convenga de acuerdo a sus circunstancias nacionales, sin embargo no está claro si todas las actividades serán

tratadas de la misma manera bajo el sistema de contabilidad y con relación al acceso a las fuentes de financiamiento. Entre las actividades elegibles se incluyen deforestación evitada, manejo forestal sustentable, que puede estar enfocado a la restauración, rehabilitación e incluso se considera la forestación y reforestación (F/R), siendo estas últimas dos actividades ya parte del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) del Protocolo de Kioto. Cabe destacar que aún no se define cómo se abordará el hecho de que F/R ya son parte del MDL y qué papel tendrán bajo un posible mecanismo REDD+.

2. Escala: a nivel internacional se han planteado tres opciones principales para la contabilidad y asignación de créditos REDD: nacional, subnacional o enfoque anidado. Este tema es crucial para resolver cuestiones importantes como las fugas. En el enfoque nacional, los gobiernos pueden implementar reformas de políticas, lograr una mejor articulación con las políticas de desarrollo nacional, garantizar la uniformidad de las actividades de reporte, monitoreo y verificación, y así atender el tema de fugas (Angelsen, et. al., 2008). La contabilidad y la asignación de créditos a escala subnacional, como a nivel de proyectos, es más atractiva para los inversionistas privados, ya que es posible que estos prefieran el ámbito limitado de los proyectos forestales, y su relación más directa con la reducción de emisiones (Angelsen, et. al., 2008). Los proyectos REDD pueden ser llevados a cabo aun cuando el país anfitrión no esté institucionalmente preparado para implementar REDD a nivel nacional. En un enfoque anidado, los países pueden lanzar iniciativas a nivel subnacional y ampliarlas luego a nivel nacional transcurrido un determinado periodo de tiempo. También pueden contabilizar y recibir créditos simultáneamente, tanto a nivel subnacional como nacional (Angelsen, et. al., 2008). Dependiendo de la escala de la contabilidad resultan relevantes los arreglos contractuales que se puedan forjar con los dueños de los bosques.
3. Financiación: El tema de financiación tiene dos vertientes, la primera se ocupa de las fuentes o formas de recaudación para REDD+ (se propone que el dinero puede venir de fondos públicos, de programas de asistencia para el desarrollo, de impuestos a los combustibles fósiles, del mercado de carbono, de una combinación de fondos y mercados, etc.). Existe el consenso de que se deberán diseñar mecanismos flexibles de financiación, sin embargo, el tema de que las actividades REDD+ puedan compensar emisiones o generar “*offsets*” -o compensaciones, para un mercado de carbono, es aún muy cuestionado por algunos países y organizaciones de la sociedad civil. Esto debido a que hay preocupaciones de que se pueda violar la integridad ambiental de un mecanismo REDD+ al hacer “un lavado verde” de las emisiones de países que adquieren los *offsets* o compensaciones, sin beneficio real para la atmósfera. La segunda vertiente se enfoca en los mecanismos mediante los cuales se dispersará el financiamiento (esta discusión es de gran relevancia tanto a nivel internacional como a nivel nacional), es decir, en el tipo de instituciones que administrarán los recursos para REDD+.
Por otra parte, el tema de financiamiento se está abordando desde la óptica de que el mecanismo REDD+ se implementará por etapas o fases, dependiendo de la etapa se podrá acceder a un fondo alimentado con recursos públicos o a un mercado regulado (o voluntario).
4. Los niveles de referencia. El tema de niveles de referencia resulta contencioso ya que puede ser visto desde un enfoque puramente técnico o bien, pueden ser visto como una cuestión que requiere decisiones políticas. Para facilitar la comprensión de la idea anteriormente planteada, resulta conveniente destacar que de acuerdo a Angelsen, et. al., 2008 existen tres tipos de niveles de referencia: i) la línea de base histórica, es decir, la tasa de deforestación y degradación y las emisiones de GEI resultantes durante los últimos “X” años; (ii) el escenario habitual (BAU) proyectado, es decir, cómo se desarrollarían las emisiones derivadas de la deforestación y degradación forestal en ausencia de una actividad REDD, y (iii) la línea de base de acreditación, es decir, el nivel en el que los pagos REDD deberían de empezar. La línea de base habitual es el punto de referencia para evaluar el impacto de las medidas REDD que fueron implementadas (y asegurar adicionalidad), mientras que la línea de base de acreditación es el punto de referencia para premiar a un país (o proyecto) si las emisiones se encuentran por debajo de ese nivel. Mientras que las líneas de base habituales pueden ser consideradas cuestiones técnicas, el establecimiento de las líneas de base de acreditación es, en gran medida, una cuestión política.

5. Monitoreo, reporte y verificación (MRV): a nivel nacional implica el desarrollo de un marco sólido (como contar con inventario nacional forestal como base, para llegar a contar con un sistema de monitoreo que permita estimar las emisiones de GEI provenientes de la dinámica del uso del suelo forestal y la densidad de carbono asociada), el cual la mayoría de los países tendrá que desarrollar. Por lo tanto, se recomienda un enfoque por fases que permita que en un inicio los países se preparen a nivel subnacional. Este componente requiere un alto grado de fortalecimiento de capacidades, en aspectos tales como sistemas de percepción remota (para la verificación en campo que requeriría un sistema de monitoreo), análisis espacial y metodologías para la estimación del contenido de carbono en los ecosistemas forestales. Para este proceso de fortalecimiento de capacidades se podrían alcanzar resultados destacados de promoverse la cooperación Sur-Sur. Otro tema relevante sobre MRV se refiere a mantener un balance entre el grado de precisión en las mediciones y el monitoreo y el costo relacionado. Mientras más costoso sea el sistema de monitoreo y verificación, más oneroso será para un país desarrollar un mecanismo REDD+ (y menores serán los beneficios que se obtengan de llegar a implementar actividades REDD+). Por el contrario, si un país cuenta con un proceso MRV deficiente, se pone en riesgo la integridad ambiental de un mecanismo REDD+ por lo que será importante para los países encontrar el balance entre costos y efectividad.
6. Co-beneficios y salvaguardias: Este componente ha recibido mucha atención en las negociaciones de un mecanismo REDD+, ya que existe el potencial de que REDD mejore la calidad de vida de los dueños o habitantes de los bosques, mejore la gobernanza local, así como contribuya al buen funcionamiento y provisión de los servicios ecosistémicos del bosque, promueva la conservación de la biodiversidad, etc. Asimismo, de diseñarse un REDD+ inadecuado, podrían surgir impactos sociales y ambientales negativos. Las salvaguardias de biodiversidad y sociales, buscan asegurar que no todas las decisiones relacionadas con REDD+ sean vistas en términos de carbono, sino que se reconozca el potencial de que dicho mecanismo contribuya a la disminución de la pobreza y proteja valiosos ecosistemas.
7. Participación de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales.
En este tema se ha insistido mucho y existe una gran preocupación en torno de la participación consciente e informada de los grupos indígenas y comunidades locales, los cuales se argumenta deben ser consultados desde la etapa de diseño de un posible mecanismo REDD e involucrados en la planeación e implementación de las actividades REDD, según sea adecuado, de tal forma que participen en todo el proceso y sobre todo de los beneficios que se deriven de este mecanismo. Desde el punto de vista del reconocimiento de sus derechos consuetudinarios, todos los países reconocen estos principios en sus legislaciones, además la mayoría signarte de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, los países deben contar con mecanismos que garanticen este componente.

III. ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES Y LEGALES FORESTALES DE SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA: BRASIL, COSTA RICA, MÉXICO, EL SALVADOR, COLOMBIA, CHILE.

COLOMBIA

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

De acuerdo con el Estudio FRA 2005, Colombia aún conserva el 58% de su territorio Nacional cubierto de bosques, lo que equivale a más de 60 millones de hectáreas (datos tomados por teledetección, año de referencia 2001); la tasa de cambio de la vegetación se reporta en -0.1% anual (alrededor de 50 mil hectáreas anuales), del periodo 1990 a 2005, tasa que está entre las más bajas de la Región. De acuerdo a estos datos, Colombia presenta un potencial importante para el mecanismo REDD++, incluso podría tener un esquema mixto para incursionar en el mecanismo REDD++ (reducción de emisiones por DD, conservación de reservorios y manejo

sustentable de bosques, principalmente) con un buen potencial natural para hacerlo. Además que en términos de cobeneficios se debe recordar que Colombia es un país mega-diverso con alrededor del 14% de la diversidad biológica mundial.

Marco legal

Colombia cuenta con un historial importante en términos de leyes de manejo y conservación de los bosques. A continuación se ofrece una reseña de lo más relevante tomado del documento “El marco legal forestal colombiano enfocado al manejo de los recursos naturales en Colombia: estado del arte”¹¹.

Desde 1959 con la promulgación de la Ley 2a. o “Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de los Recursos Naturales Renovables”¹², significó un paso importante, porque se crearon reservas forestales productoras y protectoras. Asimismo, se establecieron los principios básicos para la creación de parques nacionales, y a partir de la puesta en marcha de la ley 23 de 1973, que concedió las facultades para la expedición del Código Nacional de los Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, se regularon políticas que reforzaron tal concepto, como el Decreto 622 de 1997 –Creación del Sistema de Parques Naturales- y el Decreto 2925 de 1994 –Creación de la Unidad Administrativa del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia UAESPNN. Se viene a sumar a esto y a reforzar la planificación de los recursos forestales articulado a la política ambiental en Colombia, la promulgación del Decreto 2811 de 1974 o de los Recursos Naturales Renovable y de Protección al Ambiente¹³, resultando avanzado para su época, puesto que Colombia fue uno de los primeros países latinoamericanos que planteó regular la gestión ambiental y el manejo de sus recursos naturales, incorporando una visión que armonizó aspectos biofísicos, sociales y económicos, asumiendo que estos regulan las condiciones de vida humana. Incluso, muchos de sus postulados y principios sirvieron para introducir elementos de política y aportes a la Constitución de 1991 y la Ley 99 de 1993 (considerados los mayores avances en relación con las políticas y pautas que a favor de la conservación ha acogido el Estado.

En 1989 se expidió la Ley 37 donde se establecen las bases para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal¹⁴. Misma que faculta la creación del Servicio Forestal Nacional, que da la pauta para la coordinación de las entidades públicas de los diversos niveles territoriales encargadas de desarrollar las actividades establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo Forestal. En ese mismo año el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), aprobó el Plan de Acción Forestal para Colombia (PAFC), desarrollado con asignaciones provenientes del presupuesto nacional y la cooperación técnica internacional.

Posteriormente, se empezaron a forjar procesos encaminados a la jerarquización de la gestión del medio ambiente en el país, y estos se constituyeron a partir de la promulgación y ejecución de la Ley 99 de 1993¹⁵, que crea el Ministerio del Medio Ambiente; de igual manera, señala los principios ambientales, integra el Sistema Nacional Ambiental (SINA), reorganiza algunas Corporaciones Autónomas Regionales ya establecidas y conforma otras. La creación de esta ley surge de los compromisos asumidos por el país en la convención de la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, esbozando la política de Estado en materia de gestión ambiental, impulsando una relación más armónica y de respeto del ser humano con la naturaleza basada en el conocimiento, recuperación, protección, ordenación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, con miras a hacer vigentes las directrices de desarrollo sostenible señaladas en la cumbre.

En 1996 el Ministerio del Medio Ambiente y el Departamento Nacional de Planeación elaboraron la Política de Bosques, la cual fue aprobada por el CONPES. En mayo de 1998, el Consejo Nacional

¹¹ Murillo Trujillo, J.E. de la universidad de Tolima Colombia, presenta un panorama histórico del marco legal colombiano enfocado al Manejo de los Recursos Naturales. Se puede consultar en: <http://www.aciem.org/bancoconocimiento/E/Elmarcolegalforestalcolombiano/MARCO%20LEGAL%20FORESTAL.doc>

¹² [Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de los Recursos Naturales Renovables](#)

¹³ [Decreto 2811 de 1974](#)

¹⁴ [Plan Nacional de Desarrollo Forestal](#)

¹⁵ [Ley 99 de 1993](#)

Ambiental aprobó el Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia¹⁶, conocido como “Plan Verde”, elaborado por el Ministerio del Medio Ambiente, de esta forma se contemplan diferentes componentes del desarrollo, que involucran esquemas a partir del ordenamiento territorial, con categorías de uso del suelo importantes para la conservación, aprovechamiento y restauración de los Recursos Forestales.

En relación con los productos forestales primarios y secundarios provenientes de bosques naturales y plantados se normalizó el artículo 5 de la ley 99 de 1993 reglamentándose el Decreto 1791 de 1996¹⁷, que regula el aprovechamiento forestal en el país. Es un decreto de mucha importancia puesto que establece todas las directrices y procedimientos necesarios para llevar a cabo tal actividad. Diversos postulados del este decreto fueron asumidos por la ley 1021 de 2006 o “Ley Forestal”¹⁸, la cual establece una planeación del sector forestal a 25 años, contados a partir del año 2000.

Sin embargo, La Ley Forestal fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional Colombiana el pasado 23 de Enero de 2008, situándose por fuera del ordenamiento jurídico, puesto que al momento de su expedición, no consultó las comunidades afro-descendientes e indígenas; esta participación democrática debió obedecer al derecho de consulta para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Al respecto, del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT¹⁹.

Aunque esta ley se constituía como la normatividad más reciente en relación con la gestión y administración de los recursos forestales del país, fue muy criticada puesto que desde su promulgación en abril de 2006 hasta hoy solamente se han reglamentado –y con muchos vacíos legales- algunos temas referentes a plantaciones forestales, constitución de la figura de agente técnico, ordenación forestal y reservas forestales, aprovechamiento forestal y silvicultura urbana. Entre otras razones de la crítica se dice que mantuvo una visión puramente maderera, que no ofrecía garantías para el desarrollo socioeconómico de las comunidades y conservación de los bosques naturales.

Si bien, la evolución legal del sector forestal colombiano ha sido uno de los más interesantes de América Latina por su articulación con una visión ambiental desde hace más de 50 años, aún se requiere avanzar en la consolidación de un compromiso social, ético, económico y político con todos niveles territoriales competentes y los actores involucrados en las actividades que implican el uso y el manejo de los recursos forestales de Colombia. No obstante, se puede aseverar que el cuerpo legal de ese país es adecuado, y sólo requiere culminar con la reglamentación de las diversas actividades que aseguren la conservación, aprovechamiento, restauración y protección de los recursos forestales y correr con el proceso de consulta pública que permita solventar los problemas de legitimación del marco legal forestal existente.

Tenencia de la tierra

Los datos sobre tenencia de la tierra en los documentos consultados no son muy consistentes, presentan ciertas discrepancias en el número de hectáreas por modalidad, lo cual se puede deber a las diferentes clasificaciones que existen sobre vegetación, y al proceso de titulación que aún está en proceso. No obstante, son consistentes en cuanto a la proporción que se asigna a cada modalidad. A continuación se presenta la incluida en el documento Deforestación Evitada una Guía REDD++ Colombia²⁰. De los más de 60 millones de hectáreas de bosques con que cuenta Colombia, se distribuyen en las siguientes modalidades de propiedad o posesión: 10.4 millones en

¹⁶ [Plan Estratégico para la Restauración y el Establecimiento de Bosques en Colombia](#)

¹⁷ [Decreto 1791 de 1996](#)

¹⁸ [Ley Forestal](#)

¹⁹ [Convenio 169 de la OIT](#)

²⁰ Ortega-P., S.C., A. García-Guerrero, C-A. Ruíz, J. Sabogal. & J.D. Vargas (eds.) 2010. Deforestación Evitada. Una Guía REDD+ + Colombia. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Conservación Internacional Colombia; Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF); The Nature Conservancy; Corporación Ecovera; Fundación Natura; Agencia de Cooperación Americana (USAID); *Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas y Fondo para la Acción Ambiental*. Bogotá. 72p.

Parques Nacionales lo que representa el 17%; Reservas forestales y otras áreas declaradas protegidas por el Estado 17.2 millones de hectáreas (28%); Áreas protegidas por los entes departamentales y municipales 489 mil hectáreas (0.008%); Resguardos Indígenas 31.3 millones de hectáreas (48%); Territorios colectivos de comunidades afro-descendientes poco más de 1 millón de hectáreas (1.6%); Propiedad Privada 3.84 millones de hectáreas (6%); Reservas de la Sociedad Civil inscritas a la UAESPNN 10 mil 744 hectáreas (0.000%); Reservas de la Sociedad Civil inscritas a la ARCRSC 50 mil hectáreas (0.001%).

De los datos anteriores destaca que entre la modalidad de Resguardos Indígenas y los territorios colectivos de comunidades afro-descendientes prácticamente poseen la mitad de la superficie boscosa del país, y que el resto están bajo algún estatus de protección o reserva, bajo la administración o tutela de diversos actores principalmente gubernamentales, pero también privados; y sólo un 6% de la superficie de bosques corresponde a propiedad privada. Esto en cierta forma facilitaría el establecimiento de acuerdos colectivos para la implementación de un mecanismo REDD+ en Colombia. No obstante, se reconocen algunos problemas de desplazamiento e incertidumbre en la tenencia de la tierra en algunas zonas de ese país, sobre todo en aquellas donde el conflicto armado aún tiene cierta ocurrencia, lo cual vendría a afectar de manera parcial la Gobernanza para implementar el mecanismo REDD+ en la modalidad Nacional.

Las causas de la deforestación y degradación asociada a la gobernanza, incluyen la indefinición en los derechos de propiedad de la tierra y de los recursos naturales, así como los derechos asociados a las minorías étnicas y un marco regulatorio forestal contradictorio con la normatividad sectorial, que establece procesos y procedimientos rígidos y confusos que promueven ilegalidad.

Instituciones

En Colombia existe una amplia estructura institucional que se encarga de los temas de medio ambiente y el manejo de los recursos forestales y temas relacionados, siendo estructuras que responden a diferentes ámbitos de gobierno como el nacional, regional y local. Los cuales eventualmente tendrían que estar vinculados y armonizados para instrumentar la puesta en marcha de un mecanismo REDD+ en Colombia. Dichas instituciones son las siguientes²⁰:

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). Es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible; además, es el ente coordinador del Sistema Nacional Ambiental (SINA).

Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (UAESPNN). Dependiente del MAVDT, su función primordial es la de administrar las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, que equivalen aproximadamente al 10% del área continental del país. Dentro del Sistema de Parques Nacionales Naturales también se evidencian procesos de deforestación por diferentes tipos de agentes, incluyendo los cultivos ilícitos y en consecuencia le corresponderá a la Unidad de Parques, la formulación e implementación de acciones específicas para la reducción de la deforestación dentro de las áreas del sistema y ejercer el control y garantizar el cumplimiento de las restricciones y obligaciones impuestas por la normatividad para dichas áreas.

Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible y Autoridades Ambientales. El Decreto 2811 de 1974, le asigna funciones a estas entidades en varios aspectos, como administradoras de los recursos naturales renovables y del ambiente, entre ellos para crear y administrar reservas forestales, establecer en su jurisdicción así como otorgar o negar licencias, 24 vedas de productos forestales, concesiones, permisos, autorizaciones o salvoconductos para el aprovechamientos y movilización de los recursos derivados del bosque. Por lo tanto, son las autoridades ambientales regionales y urbanas las entidades con competencia para la implementación de acciones para la reducción de la deforestación, entre las que se encuentran el control al tráfico ilegal de madera, el control del aprovechamiento forestal, expedición de normas para el control de la deforestación y conservación de los recursos forestales,

y el ordenamiento forestal en donde se identifiquen, entre otros aspectos, los bosques protectores y los productores.

Departamentos. Le corresponde a los departamentos a través de sus dependencias y organizaciones expedir disposiciones especiales relacionadas con el medio ambiente; dar apoyo presupuestal, técnico, financiero y administrativo a las autoridades ambientales existentes en su territorio; coordinar y dirigir las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables; entre otras.

Distritos, Municipios y Entidades Territoriales Indígenas. Su competencia es la de elaborar y ejecutar planes, programas y proyectos para la conservación de los bosques. Asimismo pueden expedir normas para el control de la deforestación y su conservación, guardando concordancia con las pautas expedidas por el MAVDT y las respectivas autoridades ambientales regionales.

Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM). Es el encargado del levantamiento y manejo de la información científica y técnica sobre los ecosistemas que forman parte del patrimonio ambiental del país, así como de establecer las bases técnicas para clasificar y zonificar el uso del territorio nacional para los fines de planificación y ordenamiento del territorio. Asimismo, el IDEAM debe obtener, analizar, estudiar, procesar y divulgar la información sobre suelos y cobertura vegetal para el manejo y aprovechamiento de los recursos biofísicos de la Nación. En este sentido, el Instituto es la entidad encargada de divulgar la información sobre coberturas forestales a nivel nacional, incluyendo las tasas oficiales de deforestación. De igual forma, tiene asignada la competencia de coordinar la elaboración de las comunicaciones nacionales ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Instituto de Investigación de Recursos Biológicos - Alexander von Humboldt. Se encarga de la investigación científica y aplicada de los recursos bióticos e hidrobiológicos en el territorio continental de Colombia. Igualmente, tiene la responsabilidad de crear, en las regiones no cubiertas por otros institutos, estaciones de investigación de los ecosistemas nacionales y apoyar con asesoría técnica y transferencia de tecnología a las autoridades ambientales regionales, los departamentos, los distritos, los municipios y demás entidades encargadas de la gestión del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

Instituto de Investigaciones Amazónicas SINCHI e Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico

IIAP. Estos institutos tienen por objeto la realización y divulgación de estudios e investigaciones científicas de alto nivel relacionados con la realidad biológica, social y ecológica de la región Amazónica y del Chocó Biogeográfico respectivamente.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este Ministerio debe realizar la formulación de sus políticas, en coordinación con el Ministerio de Ambiente, en lo referente a la política de colonización y en la definición de la política de cultivos forestales con fines comerciales, de especies introducidas o autóctonas, con base en la política nacional ambiental que establezca el Ministerio de Ambiente. Respecto de las zonas de protección ambiental especial, como santuarios de flora y fauna, parques nacionales naturales y regionales, reservas forestales, y áreas protegidas, le corresponde regular, controlar y vigilar las actividades agropecuarias que en ellos se realicen o se pretendan realizar (cuando estas sean permitidas), en coordinación con las autoridades ambientales. De igual forma conjuntamente con el INCODER, definen los bienes baldíos que no puedan ser adjudicadas conforme a la Ley por encontrarse en áreas de amortiguamiento de zonas de protección ambiental; y vigila los procesos de extinción del dominio que adelante el INCODER por violación a las normas ambientales previo concepto de las autoridades administrativas encargadas del medio ambiente.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Es una dependencia pública adscrita al Ministerio de Agricultura. Entre otras funciones le corresponde administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación, es decir, aquellos terrenos urbanos o rurales sin edificar o cultivar que forman parte de los bienes del Estado porque se encuentran dentro de los límites territoriales y carecen de otro dueño y, en tal virtud, corresponde al INCODER, adjudicarlos, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar programas de colonización; así también, ejercer las acciones legales correspondientes en los casos de indebida apropiación de las tierras baldías; y clarificar la propiedad de las tierras con el fin de identificar las que son de propiedad de la Nación y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. Asimismo, cooperará con las entidades competentes en la vigilancia, conservación y restablecimiento de los recursos naturales y recupera los predios de la Nación indebidamente ocupados.

Como se aprecia, son diversas las instituciones con facultades exclusivas o concurrentes que se encargan del manejo de los recursos forestales, entre los que se encontraría el control de la deforestación. En este sentido, sería difícil suponer una completa armonía y coordinación entre tantos actores ante intereses tan diversos y en ocasiones contradictorios. Por lo que ante la eventualidad de la puesta en marcha de un mecanismo REDD+ en Colombia, lo deseable sería que todas estas dependencias de gobierno que forman la institucionalidad para el tema, se encuentren adecuadamente vinculadas y compartiendo una visión común.

Mecanismos de consulta y participación social

La participación de Organizaciones No Gubernamentales en el proceso REDD+ de Colombia es muy relevante, de hecho la conformación de la Mesa REDD+, le está dando a esta iniciativa un importante respaldo, en virtud de la experiencia que las organizaciones participantes tienen en la promoción y ejecución de proyectos de conservación, así como en la búsqueda de financiamiento. La Mesa REDD+ Colombia está conformada por el MAVDT, que es el ente gubernamental de la Mesa, la WWF Colombia, Fundación Natura, The Nature Conservancy (TNC), Conservación Internacional Colombia (CI), la Agencia de Cooperación para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), la Corporación Ecoversa, el Fondo para la Acción Ambiental y *Patrimonio Natural - Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas*. Este grupo busca promover el desarrollo de estrategias, políticas, planes y proyectos REDD+ en Colombia consistentes con los derechos de los pueblos indígenas, afrocolombianos y comunidades tradicionales locales, la equidad en la generación y distribución de los beneficios y el manejo sostenible de los bosques.

Esta articulación y trabajo que se está generando en la Mesa REDD+ busca compartir experiencias en aspectos técnicos y metodológicos; la formulación de proyectos de manera conjunta; la identificación de fuentes de financiamiento; la facilitación en el apoyo técnico, metodológico y de información relativo al tema REDD+. Lo anterior, sin duda, es una estrategia que fortalecerá las acciones del país enfocadas en reducir la deforestación al abordar las dificultades técnicas que presentan los proyectos REDD+ con la participación de Organizaciones No Gubernamentales de sobrada capacidad técnica y con un buen manejo de los aspectos técnicos, sociales y financieros que involucra el mecanismo REDD+.

No obstante, la consulta y participación social por el momento se restringe a un ámbito muy reducido, que habrá que ampliar y fortalecer con una estrategia clara. Si bien, en la actualidad la participación de las ONGs está siendo por demás pertinente y beneficiosa para la implementación del mecanismo REDD+, habrá que hacer mayores esfuerzos para involucrar en este proceso a las comunidades propietarias de los bosques, y que serán a fin de cuentas quienes tengan que asumir un compromiso para disminuir la deforestación y degradación de los bosques, o asumir las tareas que implica el PLUS del mecanismo.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

No existe evidencia de que Colombia cuente con una estimación de la cobertura forestal muy actual. De acuerdo a FRA 2005, la última medición que se reporta es realizada a través de teledetección referido al año 2001. No obstante, se debe destacar que actualmente se está desarrollando un proyecto denominado "Capacidad institucional técnica científica para soportar proyectos REDD+", que es financiado por la Fundación Gordon & Betty Moore, ejecutado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), y cuya administración de recursos está a cargo de la Fundación Natura Colombia¹⁰.

Se plantea que durante el tiempo de ejecución del proyecto se establecerá una línea base de conocimiento sobre los procesos de deforestación; se elaborarán protocolos para análisis de imágenes de satélite y elaboración de mapas de cambio de la cobertura de bosques; se identificarán áreas prioritarias para implementación de proyectos REDD+; y se fortalecerá la capacidad nacional para monitorear, registrar y verificar los procesos de deforestación con el fin de mejorar las herramientas existentes para el manejo sostenible de los bosques en Colombia entre otras acciones. Actualmente, se apunta principalmente al fortalecimiento de la capacidad de seguimiento y monitoreo de coberturas forestales y estandarización de líneas base para proyectos REDD+.

Financiamiento

No existe ningún mecanismo actual o previsto para el manejo de los recursos provenientes de REDD+. Debido a la complejidad del país en cuanto a extensión, propiedad de la tierra, posibles grupos involucrados en el mecanismo REDD+, sería muy deseable que a la par de desarrollar el proyecto de capacidad institucional técnica y científica, también se desarrollara al menos un esquema de respuesta ante la eventualidad de un futuro manejo de recursos económicos, ya sea provenientes de recursos públicos, fondos internacionales o mercados. Este aspecto es medular, ya que los países deben garantizar la distribución adecuada de los recursos hacia los participantes por medios transparentes y auditables. Quizá una opción sería la utilización del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO), que es la estructura financiera más cercana a estos propósitos, y la que incluso se encuentra facultada para recibir de muy diversas fuentes, internas o externas, los recursos para los Certificados de Incentivo Forestal, que como veremos son instrumentos de política que se relacionan con el buen uso y manejo de los recursos forestales.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

Colombia cuenta con varios instrumentos legales, técnicos y económicos que en teoría deberían fomentar la conservación de la cobertura forestal y por ende controlar la deforestación, no obstante la normatividad forestal ha sido amplia, dispersa lo que ha generado confusión en su aplicación, debido a que se ha expedido para diferentes actividades y con objetivos y alcances distintos, por lo que ha sido sujeta a múltiples criterios de interpretación. Desde la vigencia de la Constitución Política de 1991, en la que el tema ambiental toma una mayor jerarquía jurídica e institucional, el país se ve enfrentado al reto de armonizar la normatividad existente en materia de administración de los recursos forestales, llámese naturales o plantados, a definir la institucionalidad responsable de aplicarla, a establecer un conjunto de incentivos y definir los mecanismos de articulación con otros marcos normativos relacionados, tales como los de ordenamiento territorial y usos del suelo e instrumentos económicos y financieros que contribuyan al logro de los objetivos de conservación y uso sostenible. Como una muestra de este proceso y la confusión que ha imperado, así como del grado de avance en la implementación de estos instrumentos se muestran los siguientes ejemplos.

Certificado de Incentivo Forestal (CIF). Mediante la Ley 139 de 1994 se creó en Colombia el CIF como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas generadas por los bosques en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiados por el conjunto de la población; disposición que fue reglamentada, de una parte a través del Decreto 1824 de 1994 en lo referente al CIF de reforestación, y de otra, mediante el Decreto 900 de 1997 en cuanto al CIF de conservación, el cual se define como el reconocimiento por los costos directos e indirectos en que incurre un propietario por conservar en su predio ecosistemas naturales boscosos poco o nada intervenidos, cuyo valor se definirá con base en los costos directos e indirectos por la conservación y la disponibilidad de recursos totales para el incentivo. En este decreto se señalan las áreas en las cuales se reconoce el incentivo, los requisitos y el procedimiento para acceder a este, la fórmula para el cálculo del valor, así como su duración y la forma de asignación de los recursos.

Los recursos para CIF de conservación se establecieron en el artículo 7 de la Ley 139 de 1994, donde se señala que para los efectos del funcionamiento del sistema de Certificados de Incentivo Forestal, el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) recibirá, además de las sumas apropiadas en los presupuestos de la Nación o de las entidades descentralizadas, las que se causen por las multas o sanciones pecuniarias que se impongan al beneficiario o las que a cualquier título le transfieran las personas jurídicas públicas o privadas, y las provenientes de crédito externo o interno o de entidades de cooperación internacional. El CIF de conservación hasta el momento no ha sido implementado a pesar de ser uno de los principales instrumentos con que cuenta la normatividad colombiana para incentivar la conservación de bosques naturales, no obstante se viene trabajando sobre el tema para viabilizar el instrumento.

Pago por Servicios Ambientales (PSA): el Plan Nacional de Desarrollo adoptado mediante la Ley 1151 de 2007, le asigna al MAVDT, la responsabilidad de desarrollar un conjunto de instrumentos económicos y financieros que incentiven el conocimiento, conservación y uso sostenible de la biodiversidad, incluyendo los mecanismos necesarios para la creación de un sistema de PSA.

Adicionalmente, el artículo 106 de la misma Ley modificó el artículo 111 de la Ley 99 de 1993, permitiendo que la inversión del 1% de los ingresos corrientes de los municipios y departamentos pudiese ser invertida en pago por servicios ambientales. Actualmente, el MAVDT cuenta con un borrador de Estrategia Nacional de PSA en revisión, e igualmente viene trabajando sobre la reglamentación del pago por servicios provistos por los ecosistemas. Sin embargo, vale la pena mencionar que en Colombia existen varias iniciativas locales que han formulado e implementado experiencias de pago por servicios ambientales hídricos, entre ellos los desarrollados por CIPAV en la región cafetera, PROCUENCA en Manizales, el Instituto Humboldt en el departamento de Boyacá, y la Corporación Ecovera en la región del Guavio, entre otras.

El potencial real de este mecanismo dependerá, entre otras, de la reglamentación del artículo 111 de la Ley 99, el cual abre la posibilidad de que los municipios dediquen recursos para financiar esquemas de pago por servicios ambientales en las zonas de bosques naturales clasificadas como prioritarias por la Ley 373 de 1997 (Ahorro y uso eficiente del agua).

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

Colombia es uno de los países seleccionados para recibir recursos del Banco Mundial por medio del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (Forest Carbon Partnership Facility - FCPF) con el fin de preparar una estrategia REDD+ de país, así como para armonizar el marco de las políticas para los bosques y para el manejo ambiental, incluyendo los temas relacionados con la propiedad del carbono y los mecanismos para compartir los beneficios. Por lo que actualmente, se desarrolla el documento de propuesta de preparación de aprestamiento de país (RPP) con la participación de MAVDT, UAESPNN, IDEAM, IAvH y el Banco Mundial. Adicionalmente se está desarrollando el proyecto ya mencionado de “Capacidad Institucional Técnica Científica para Soportar Proyectos REDD+”, que vendrá a complementar la preparación del país para acceder al mecanismo REDD+.

En cuanto a iniciativas de proyectos REDD+ se refiere que existen varias, aunque se menciona al Proyecto de San Nicolás de cerca de 10 mil hectáreas, como el más relevante. Esta iniciativa es muy útil para ejemplificar lo que Colombia está pensando como proyectos REDD+, así tenemos que esta iniciativa tiene por objeto restaurar los ecosistemas a través de: a) forestación y reforestación de cerca de 2.500 hectáreas de pasturas abandonadas, y b) evitar la deforestación e inducir la regeneración en cerca de 7.300 hectáreas de relictos de bosques que se encuentran en el valle de San Nicolás. Se estima que el proyecto capturará entre 0,12 y 0,27 Mt CO₂e al 2017. Además se menciona que el proyecto se financiará adicionalmente con la venta de otros servicios ambientales.

CHILE

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

De acuerdo al estudio FRA 2005, Chile cuenta con una superficie boscosa de 16.12 millones de hectáreas, lo que representa el 21.5% de su territorio, en él se cuenta tanto bosque nativo como bosques plantados con fines comerciales. Es por ello que su tasa de cambio es positiva de 0.4% anual del periodo 1990 a 2005, ya que es uno de los países que mayor superficie plantada presenta (en promedio 61 mil 300 hectáreas anuales en el periodo 2000-2005). El potencial del país para el mecanismo REDD+ se concentra más en el incremento de reservorios de carbono a través de las Plantaciones, no obstante, podría encontrar cierto potencial en la reducción de emisiones por DD, y manejo forestal sustentable en la porción de bosque nativo que aún conserva.

Marco Legal

Decreto Ley 701 sobre Fomento Forestal (1974); Decreto de Ley 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente (1994) y Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal (julio 2008). No hay nada específico para el tema REDD+, no obstante la legislación actual no limita en ninguna forma el mecanismo, aunque la legislación sobre el bosque nativo es muy reciente y

apenas se está tratando de reglamentar para poderla instrumentar. Cabe señalar que aún existe debate en torno a los alcances de esta Ley.

Tenencia de la tierra

Con una reforma Agraria ya concluida, y con un fenómeno de concentración de tierras vía el mercado. La reciente Ley de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, se espera contenga la sustitución de bosque a otros usos como plantaciones forestales.

Instituciones

El Ministerio de Agricultura es el responsable del sector forestal, para esto se apoya en dos instituciones de derecho privado las cuales tienen a su cargo prácticamente todos los aspectos que tiene que ver con el sector, desde su aprovechamiento, fomento protección y conservación.

La Corporación Nacional Forestal (CONAF): entidad de derecho privado que recibe aporte fiscal dependiente del Ministerio de Agricultura, creada en 1972. Está conformada por las gerencias de: Áreas Protegidas y Medio Ambiente, Normativa y Fiscalización, Desarrollo y Fomento Forestal, Protección contra Incendios Forestales y las Gerencias de Finanzas y Administración y Desarrollo de las personas. Asimismo, la CONAF cuenta con el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE), el cual carece de un cuerpo legal que lo respalde, se encarga de la protección de las áreas silvestres que pertenecen al Estado, aunque su ámbito de acción es limitado, ya que sólo cubre un 19% del territorio nacional y un 29% de los bosques nativos, lo cual no es suficientemente representativo de la diversidad de los ecosistemas chilenos. Por lo que está muy lejos de cumplir la meta de conservar al menos un 10% de cada ecosistema significativo al año 2010, y no representa a 17 de las 85 formaciones vegetales del país.

El Instituto Forestal (INFOR): entidad de derecho privado creada en 1965. Cuenta con una estructura plana de organización interna, desarrolla proyectos de I&D+i, que son financiados entre otros por fondos concursables nacionales e internacionales. Es un instituto tecnológico del Estado, adscrito al Ministerio de Agricultura que tiene como misión crear y transferir conocimientos científicos y tecnológicos de excelencia para el uso sostenible de los recursos y ecosistemas forestales, el desarrollo de productos y servicios derivados; así como, generar información relevante para el sector forestal, en los ámbitos económico, social y ambiental.

En cuanto al tema específico de Medio Ambiente, es de hacer notar que Chile no cuenta con un Ministerio que atienda el tema, en su lugar se cuenta con una Comisión Nacional de Medio Ambiente que consiste en un modelo transversal y coordinador, que se basa en la institucionalidad existente y en la descentralización, con la creación de las Comisiones Regionales del Medio Ambiente. Existen algunos esfuerzos y propuestas de Ley que pugnan por la creación de un ministerio de medio ambiente, ya que el modelo actual ha acarreado muchas críticas y se ha visto muy limitado en su desempeño. Entre las principales críticas se cuentan las realizadas por la Agrupación de Ingenieros Forestales por el Bosque Nativo, las cuales se transcriben a continuación²¹:

“Dificultades de operación de una institución transversal en una administración pública vertical, incompreensión del concepto de coordinación, intervención política en decisiones técnicas, asimetrías de información, fiscalización dispersa e inorgánica, gestión local débil en materia ambiental, inadecuado uso de los instrumentos de gestión (SEIA).

Existe una apremiante necesidad de mejorar la institucionalidad ambiental y mejorar sus instrumentos, prueba de ello es la existencia de más de 80 iniciativas parlamentarias que existen actualmente en el Congreso Nacional como proyectos de Ley.”

En resumen, la institucionalidad forestal y ambiental en Chile luce limitada ante un reto de grandes proporciones como puede ser incursionar en el mecanismo REDD+. El país le ha dado mucho peso a las Plantaciones Forestales con finen industriales, debido a que éstas tienen un aporte

²¹ Se puede consultar en: http://www.bosquenativo.cl/descargas/documentos_AIFBN/Resumen%20Institucionalidad%20Ambiental%20y%20Forestal%20en%20Chile.pdf

importante al PIB nacional, y ha prestado poca atención a los bosques nativos, prueba de ello es que a 16 años de discutir la Ley de Bosque Nativo, es apenas en 2008 cuando es decretada.

Mecanismos de consulta y participación social

El sector forestal cuenta con una instancia política donde participan representantes de los diversos actores llamada **Mesa Forestal**. Esta mesa de trabajo nacional trata temas considerados prioritarios por el Ministerio de Agricultura en el contexto de los Lineamientos Programáticos de la Política Agroalimentaria y Forestal Chilena, además de otros temas propuestos por los representantes de las organizaciones participantes (empresas privadas, servicios públicos, Colegio de Ingenieros Forestales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y otros). Existen además Mesas Forestales Regionales. Hasta ahora no se ha establecido el mecanismo de coordinación entre ambas instancias.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

Con información respecto a su cobertura forestal, cuentan con múltiples mediciones. La última cobertura es con datos del 2001 y fue estimada por teledetección y datos de campo (FRA 2005).

En cuanto a la capacidad de monitoreo, el INFOR en colaboración con el Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico (Argentina) y la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal (Colombia), con el apoyo financiero del proyecto MIA-CATIE, están desarrollando indicadores y una metodología para medir degradación forestal, en preparación al mecanismo REDD+. Es decir, las capacidades de monitoreo están en construcción.

Financiamiento

No se cuenta aún con ningún mecanismo financiero. No obstante, el país tiene experiencia en manejar fondos en virtud de los incentivos que se derivan del apoyo que por ley se otorga a los productores forestales, principalmente a los de Plantaciones Forestales.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

Los incentivos que principalmente se han otorgado en Chile son principalmente al fomento forestal vía las Plantaciones Forestales con fines industriales, de acuerdo al Decreto de Ley 701. Con respecto a los de conservación, la nueva Ley sobre recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal publicada en 2008, está previendo el otorgamiento de incentivos para el manejo, aprovechamiento y conservación de estos bosques, no obstante aún se tiene que reglamentar para poder implementarla.

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

A la fecha Chile tiene la siguiente preparación:

- Metodología orientada a identificar bosques degradados en Chile (INFOR)
- Realización del Inventario y Monitoreo de ecosistemas forestales (INFOR)
- Propuesta y adjudicación de un Readiness Project Idea Note (R-PIN) en la línea de degradación de bosques en el marco del Forest Carbon Partnership Facility (FCPF) del Banco Mundial presentada por el Ministerio de Agricultura.
- La adjudicación de fondos del Proyecto MIA (CATIE, Costa Rica) para el análisis metodológico de la degradación (INFOR).

BRASIL

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

Sin duda el potencial natural de Brasil para el mecanismo REDD+ está en otro orden de magnitud que cualquier otro país del orbe, en términos de bosque tropical. De acuerdo al estudio FRA 2005, el país posee una superficie de bosques de 477.7 millones de hectáreas, que equivale al 57.2% del territorio, no obstante que ha presentado tasas de cambio muy importantes de -0.4% en el periodo 1990-2000, que equivalen a -2.7 millones de hectáreas por año; y de -0.5% en el periodo 2000-2005, que equivalen a perder 3.1 millones de hectáreas cada año. Brasil dada su extensión territorial presenta gran potencial natural para el mecanismo REDD++ en cualquiera de sus componentes, ya sea en reducción de emisiones por DD, conservación de reservorios de carbono,

manejo sustentable de bosque, e incluso en el incremento de los reservorios de carbono forestal vía las plantaciones. También presenta co-beneficios relativos a conservación de diversidad biológica al ser un país megadiverso.

Marco Legal

Brasil cuenta con una batería muy completa de leyes que cuidan del ambiente y la conservación de la biodiversidad y los recursos naturales, como es la Ley 6938 sobre Política Nacional de Medio Ambiente (1981), por citar la ley más emblemática a este respecto. No obstante, quizá los avances más significativos se han dado en los últimos años, con referencia al aprovechamiento, y restauración y conservación de los bosques. Tal es el caso de la Ley 11.284 del 2 de marzo del 2006 (Ley de Gestión de los Bosques Públicos) vino a llenar un vacío que existía en el país con respecto al manejo de los bosques públicos los cuales ocupan el 75% de la cobertura forestal de la Región. Con esta ley, la gestión forestal para la producción sustentable en los bosques públicos está basada en mecanismos de promoción del manejo forestal por medio de la creación y gestión directa de los bosques nacionales, estatales y municipales, a través del destino no oneroso del manejo forestal por comunidades locales; y por medio de concesiones forestales onerosas en que el derecho de manejar los bosques es definido en un proceso de licitación. De esta forma y con esta ley, quedan definidos los macro procesos de la gestión de los bosques públicos en Brasil, como son: el registro de bosques públicos, la concesión forestal, manejo en bosques comunitarios, monitoreo de bosques públicos, información forestal y manejo forestal, además también se incorpora la participación social como uno de los puntos fuertes al modelo de gestión.

Cabe resaltar, que en cuanto a las concesiones onerosas, la ley señala las actividades económicas que no pueden estar incluidas en el contrato de concesión forestal como son: acceso al patrimonio genético para fines de investigación y desarrollo, bioprospección o constitución de colecciones; uso de recursos hídricos por arriba de lo especificado como insignificante por la ley 9.443.; explotación de recursos minerales; aprovechamiento de recursos pesqueros o fauna silvestre; y **comercialización de créditos provenientes de la deforestación evitada de carbono en bosques naturales**. Esta última disposición sobre todo pone muy en claro para el caso brasileño el impedimento de concesionarios de bosques de poder disponer del carbono de los bosques en forma de créditos, lo que nos lleva a suponer que es el Estado el que tiene el derecho de comercialización de los mismos. Esto implica una definición muy pertinente que da mayor certeza jurídica respecto a la propiedad de los créditos de carbono, sobre todo en un país con tanto potencial en la materia.

Tenencia de la tierra

Con serios conflictos en este tema, que incluso provocaron movilizaciones sociales muy importantes. Esto llevó a que en menos de dos décadas se haya ejecutado en Brasil una ambiciosa política de reforma agraria. En los conflictos agrarios en el periodo 1994-2002, que corresponde a la Administración del Presidente Cardoso, durante la cual casi 600 mil familias fueron asentadas en tierras expropiadas para fines de reforma agraria. Se sostiene la tesis de que hubo una clara relación entre las ocupaciones y conflictos sociales en el campo y las acciones de expropiación y asentamientos de reforma agraria. Es por esto que se dice que la reforma agraria en Brasil se ha realizado mediante el conflicto²².

En la actualidad se sigue avanzando en el Catastro Nacional de Bosques Públicos (CNFP) es un instrumento esencial en la estrategia de planeación y gestión forestal. Hasta julio de 2009, en el CNFP se han registrado 211 millones de hectáreas. De estos el 93% (197 millones de hectáreas) son bosques federales; el 93% de estos bosques se encuentran en la Amazonia; 61.4 millones de hectáreas son Unidades de conservación; las tierras indígenas ocupan 108.4 millones de

²² Buainain, Antonio Marcio (2003). Reforma Agraria por Conflictos: La gestión del Conflicto de Tierras en Brasil. Universidad Estadual de Campinas. Se puede consultar en:
<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/brasil.pdf> y
<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/brasil.pdf>

hectáreas, 51.4% de los bosques registrados; 12.1% de los bosques públicos registrados aún no tienen destino definido; 58% de los bosques públicos son de propiedad comunitaria²³.

Como puede verse Brasil ha desarrollado un gran esfuerzo en los últimos años con la finalidad de solventar los conflictos agrarios y dar certeza a la gestión de los bosques, lo cual se tendrá que continuar a nivel nacional ya que el principal esfuerzo se ha realizado en la región amazónica. Por ello, el registro de los bosques públicos es señalado como uno de los pilares en la Gestión de Bosques Públicos en Brasil.

Instituciones

En Brasil existe un arreglo institucional en los tres niveles de gobierno para la atención del tema, al nivel federal se cuenta con las siguientes dependencias²⁴:

Ministerio de Medio Ambiente (MMA), que es el responsable de la formulación de políticas forestales, además de autorizar el aprovechamiento forestal sustentable, siendo el responsable de de la asignación de contratos de concesión forestal.

Servicio Forestal Brasileño (SFB), es el órgano gestor de los bosques públicos federales para la producción sustentable de bienes y servicios, posee además responsabilidades en la generación de información, capacitación y fomento en el área forestal.

Instituto Brasileño de Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables (IBAMA). Es un órgano de control y fiscalización ambiental, responsable del licenciamiento y control ambiental de los bosques brasileños.

Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad (ICMBio). Es responsable de proponer, implantar, administrar, proteger, fiscalizar y monitorear las Unidades de Conservación instituidas por la Unión.

En el ámbito de los estados y del Distrito Federal, el arreglo institucional para la gestión forestal tiene algunas variaciones, aunque de manera general, son las secretarías estatales de medio ambiente las responsables de la formulación de políticas y normas forestales, y los órganos estatales de medio ambiente son los responsables del licenciamiento, control y fiscalización de las actividades forestales y de conservación. Algunos estados crean órganos específicos para la gestión de los bosques públicos.

En el caso de los municipios que tienen estructura para la gestión de los bosques el arreglo es similar al señalado.

En resumen se puede decir que Brasil cuenta con una estructura institucional bien definida, y que cada nivel de gobierno tiene funciones establecidas de acuerdo a su ámbito territorial y de gobierno. No obstante, la vinculación entre las instancias de los tres niveles se hace necesaria, de otra forma se ocasionarían múltiples interpretaciones a una misma disposición normativa.

Mecanismos de consulta y participación social

La Ley de Gestión de los Bosques Públicos marca formas de participación y control social, las cuáles han sido implementadas en Brasil, con la finalidad de legitimar las acciones y políticas del Estado, y garantizar que sean concebidas y ejecutadas, para atender los intereses y demandas de la sociedad. La primera de ellas fue la creación de la **Comisión de Gestión de Bosques Públicos**, compuesta por representantes de los gobiernos federal, estatal, y municipal y de instituciones y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de asesorar, avalar y proponer directrices para la gestión de los bosques públicos del país. La segunda, se trata de garantizar la participación de la sociedad en el proceso de concesión de los bosques públicos por medio de consultas y audiencias públicas sobre temas relacionados con la gestión de los bosques públicos. Los principales instrumentos utilizados por el Servicio Forestal Brasileño para garantizar esa participación son las consultas y audiencias locales, reuniones técnicas, talleres de trabajo, y la disposición de documentos vía internet con amplia divulgación.

Asimismo, se utilizan otros medios para informar y aclarar dudas, como son la participación del Servicio Forestal Brasileño en las reuniones de los **Consejos Consultivos de Bosques**

²³ Ministerio do Meio Ambiente. (sin fecha). Gestión Forestal para la Producción Sustentable de Bienes y Servicios en Brasil. Servicio Florestal Brasileiro. Folleto de divulgación. 22 pp.

²⁴ Ministerio do Meio Ambiente (2009). Florestas do Brasil em Resumo, dados do 2005-2009. Servicio Florestal Brasileiro. 120 pp.

Nacionales en regiones prioritarias. Estos Consejos son integrados por representantes gubernamentales, de organizaciones de la sociedad civil y poblaciones tradicionales que se reúnen periódicamente para tratar asuntos concernientes a la gestión y manejo de las áreas y de las comunidades involucradas.

Adicionalmente, se cuenta con el **Consejo Nacional de Medio Ambiente**, el cual es un órgano consultivo y deliberativo del Sistema Nacional de Medio Ambiente, integrado por los órganos federales, estatales y municipales de medio ambiente del sector empresarial y de la sociedad civil.

Por otra parte, respecto a la participación de Organizaciones no gubernamentales en el tema REDD+, se puede decir que existe una efectiva participación de éstas impulsando el mecanismo REDD+, de hecho de los proyectos REDD+ con los que cuenta el país, la mayoría de ellos están siendo promovidos, elaborados e implementados por estas organizaciones, por sí mismas o en coordinación con el gobierno, empresas, o grupos nativos.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

Brasil está levantando su Inventario Nacional Forestal (INF) el cual es coordinado por el SFB, y tiene previsto el levantamiento periódico de información en todo el territorio nacional sobre cualquier tipo de cobertura forestal natural o plantada. La metodología del INF fue probada en los diversos biomas del Brasil y sus resultados fueron presentados y discutidos en reuniones con especialistas con la finalidad de llegar a una metodología estandarizada con adecuaciones y particularidades de acuerdo a los diversos biomas brasileños.

El sistema de muestreo para la colecta de datos en campo será basado en la distribución sistemática de conglomerados sobre una red nacional de puntos de muestreo equidistantes en aproximadamente 20 KM. Serán colectados datos para la evaluación de atributos relacionados con los bosques, por medio de mediciones de variables dasométricas, identificando las especies arbóreas, y otras variables cualitativas y cuantitativas que permitan la caracterización de los ecosistemas forestales en cada punto de muestreo. De igual forma en cada conglomerado será entrevistada alguna persona que tenga relación con el bosque, a fin de generar información que permitan caracterizar como las comunidades locales ven y utilizan los recursos forestales.

En cuanto a capacidades de monitoreo, Brasil tiene desarrollado para la cobertura forestal de la Amazonia un sistema de monitoreo por sensores remotos desarrollado por el Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales (INPE por sus siglas en portugués), que cuenta con cuatro sistemas operacionales (PRODES, DETER, DEGRAD, Y DETEX). Estos sistemas son complementarios y fueron concebidos para atender diferentes objetivos, sus características son las siguientes:

Programa de Cálculo de la deforestación en la Amazonia (PRODES). Mide por medio de la interpretación de imágenes las tasas anuales de corte raso para los periodos de agosto del año anterior a julio del año corriente. Este sistema está implantado desde 1988, considerando deforestaciones con áreas superiores a 6.25 hectáreas²⁵.

Sistema de detección de deforestación en tiempo real (DETER)²⁶. Desarrollado por el INPE en 2004, utiliza datos del sensor MODIS del satélite Tierra/Agua y del Sensor WFI del satélite CBERS, para divulgar mensualmente un mapa de alertas para áreas con más de 25 hectáreas, que indican tanto áreas totalmente deforestadas, como áreas en proceso de deforestación por degradación forestal progresiva.

Sistema de detección de bosque degradado (DEGRAD)²⁷. Desarrollado por el INPE en 2007, utiliza imágenes de satélite LANSAT y CBERS para mapear anualmente el proceso de deforestación donde la cobertura forestal no fue totalmente removida, y por lo tanto, no fue computada por el sistema PRODES.

Sistema de Monitoreo de explotación selectiva de Madera (DETEX). Desarrollado por INPE en 2007, para el apoyo del Servicio Forestal Brasileño, tiene como principal finalidad generar subsidios a la fiscalización efectiva de los planos de manejo de las concesiones forestales y de los bosques públicos en general.

²⁵ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Consultable en: <http://www.obt.inpe.br/prodes/>

²⁶ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Consultable en: <http://www.obt.inpe.br/deter/index.html>

²⁷ Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. Consultable en: <http://www.obt.inpe.br/degrad/>

En resumen, Brasil ha generado bastante capacidad técnica para monitorear y evaluar la permanencia y degradación de la cobertura forestal en el área de la Amazonia, cuenta con una batería de sistemas que le permiten medir desde la degradación del bosque, hasta la deforestación. Lo deseable sería que esta capacidad fuera extrapolada a todo el país con la finalidad de poder realizar una contabilidad nacional, que de certeza a las contrapartes, ante la eventualidad de venta de créditos de carbono. Como de hecho ya está ocurriendo para las regiones de la Mata Atlántica y el Cerrado Brasileño. Sin embargo, esto tendrá que ser evaluado por el país en virtud de la gran extensión que posee y el incremento de los costos del monitoreo.

Financiamiento

Brasil ha instrumentado el Fondo Amazonia, el cual tiene como finalidad captar donaciones para inversiones no reembolsables en acciones de prevención, monitoreo y combate a la deforestación, y de promoción de la conservación y del uso sostenible de las selvas en el bioma amazónico, instaurado con arreglo al Decreto nº 6.527, del 1º de agosto de 2008. El Fondo Amazonia será administrado por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social - BNDES, que también se ocupará de la captación de recursos, de la contratación y del monitoreo de los proyectos y acciones apoyados. El Fondo Amazonia cuenta con un Comité Orientador (COFA), con la atribución de determinar sus directrices y dar seguimiento a los resultados obtenidos²⁸.

También cuenta con un Comité Técnico, quien será el encargado de certificar los cálculos presentados por el Ministerio del Medio Ambiente en lo referente a las reducciones efectivas de Emisiones de Carbono de Deforestación, evaluando las metodologías de cálculo del área de deforestación y la cantidad de carbono por hectárea utilizada en el cálculo de las emisiones. El Comité Técnico estará compuesto por seis especialistas de notorio saber técnico científico designados por el Ministerio del Medio Ambiente.

Los recursos que integran el patrimonio del Fondo Amazonia estarán compuestos por donaciones y rendimientos netos provenientes de la aplicación de su capital. Los donantes deberán depositar los recursos en cuenta bancaria específica a favor del BNDES, en Brasil. El donante será informado después del de la efectividad de la donación. El saldo de los recursos del Fondo Amazonia no utilizados hasta el final de cada ejercicio será transferido para el ejercicio siguiente en provecho del mismo Fondo, más los rendimientos netos provenientes de su capital.

El Fondo Amazonia apoya proyectos en las siguientes áreas: Gestión de las florestas públicas y áreas protegidas; control, monitoreo y fiscalización ambiental; manejo forestal sostenible; actividades económicas desarrolladas a partir del uso sostenible del bosque; zonificación ecológica y económica, ordenamiento territorial y regularizaron agraria; conservación y uso sostenible de la biodiversidad; y recuperación de áreas deforestadas. Asimismo, el Fondo Amazonia podrá apoyar el desarrollo de sistemas de monitoreo y control de la deforestación en otros biomas brasileños y en otros países tropicales.

Además de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, las áreas temáticas propuestas para apoyo por el Fondo Amazonia pueden ser orientadas para contribuir a la obtención de resultados significativos en sus objetivos de prevención, monitoreo y combate a la deforestación y promoción de la conservación y del uso sostenible de los bosques en el bioma amazónico.

Hasta el día de hoy, la donación más importante que ha recibido el Fondo Amazonia es el que obtuvo a través del contrato de donación que celebró con el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, en el cual se prevé una donación a este Banco, en su calidad de gestor del Fondo Amazonia, por un valor de hasta 700 millones de coronas noruegas para el año de 2009. El contrato tiene vigencia hasta el 2015, y las contribuciones para los años subsiguientes se preverán posteriormente en contratos adicionales. El primer Diploma del Fondo Amazonia, explicitará la cantidad de carbono correspondiente al valor de la donación y será emitido en ocasión de su liberación.

²⁸ Consultable en: http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_es/Fundo/

Como puede verse, Brasil tuvo el ingenio de formalizar y dar sustento legal a un instrumento financiero y técnico que permite captar y administrar donaciones y fondos, con un objetivo muy claro y dirigido a detener la deforestación ilegal en la Amazonia, para lo cual abre un abanico de posibilidades de apoyo a proyectos que inciden, a fin de cuentas, en la conservación de la masa forestal tropical más importante del mundo. Con esto Brasil, aprovecha la gran potencialidad que tiene el Bioma Amazónico en relación a la disminución de la emisión de GEI, y se prepara para el establecimiento de un mecanismo internacional de reducción de emisiones vía la deforestación y degradación forestal.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

El instrumento de política más contundente que ha implementado Brasil en los últimos años es el Plan de Acción para Prevención y Control de la Deforestación en la Amazonia Legal (PPCDAM), integrado inicialmente por 13 Ministerios del Gobierno Federal, bajo la coordinación directa del Gabinete de Ministros de la Presidencia de la República, y en ejecución desde 2004. Es un acuerdo de acción gubernamental cuyos resultados contribuyeron significativamente para la disminución de la deforestación, obteniendo, por ejemplo, una reducción del 59% de la tasa de deforestación en el período 2005-2007.

También hay otros ejemplos de los esfuerzos que el País viene realizando para cohibir la deforestación ilegal en la Amazonia, como por ejemplo, la implementación de los modelos de gestión de Bosques Públicos que se introdujeron recientemente en el ordenamiento jurídico brasileño por intermedio de la Ley 11.284, de 2 de marzo de 2006. Y para el nuevo período de 2008 a 2011, el gobierno está planeando invertir a través de su Plan Plurianual (PPA) aproximadamente U\$S 500 millones en iniciativas relacionadas al PPCDAM.

Complementariamente al PPCDAM, la sociedad de la región viene discutiendo, desde el año 2003, las directrices para un nuevo modelo de desarrollo, consustanciadas en el Plan Amazonia Sostenible - PAS, cuyo lanzamiento oficial se realizó el día 8 de mayo de 2008. El PAS reúne un conjunto de directrices estratégicas para referenciar las políticas gubernamentales, las inversiones privadas y la atención a las demandas de la sociedad.

Resulta muy revelador de la situación de Brasil, un párrafo del texto de presentación del Fondo Amazonas en el sitio de internet del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) donde menciona²⁹.

“Con todo, hay un largo camino a recorrer para hacer más atractiva la floresta en pie, desde el punto de vista económico y social, que su simple tala para la formación de pasturas y plantaciones. Pues a medida que se reducen los índices de deforestación, más onerosos se vuelven los medios que impliquen nuevas y sucesivas reducciones, exigiendo, cada vez más, una definición en cuanto al modelo de desarrollo a ser adoptado en la Amazonia, que valorice y proteja su patrimonio, que favorezca su diversidad social y étnica, elevando la calidad de vida de la población. Siendo así, nuevos avances exigirán de la sociedad brasileña y de los gobiernos federal y estatal acciones cada vez más sofisticadas”.

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

La preparación de Brasil para captar fondos o créditos de reducción de emisiones está siendo más por la vía de los hechos, creando estructuras o reestructurando las existentes para tener una mejor gestión, creando sistemas de monitoreo y evaluación, así como adecuaciones al marco legal y normativo, que les permitirá tener mayor control sobre la deforestación ilegal.

En cuanto al establecimiento de proyectos REDD+, el representante de este país mencionó en el XIV Seminario Regional Latinoamericano de Bosques y Cambio Climático, realizado en Lima Perú el pasado mes de abril, que en la actualidad ya existen más de 30 proyectos REDD+ en diferentes fases de preparación, los cuales abarcan más de 12 millones de hectáreas. Aunque en la literatura disponible, solo se mencionan los siguientes 7 en fase de implementación: Acre, Ecomauá, Transamazon Highway, Juma, Antonina, Suruí y Génesis, en total estos proyectos abarcan un área

²⁹ http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_es/Fundo_Amazonia/Fundo/

de 6.8 millones de hectáreas, y una reducción estimada de 277.6 MtCO₂e, en plazos de permanencia de los proyectos que van desde los 10 hasta los 44 años³⁰.

EL SALVADOR

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

De acuerdo al estudio FRA 2005, El Salvador cuenta con 298 mil hectáreas de bosques que representan sólo el 14.4% de su territorio, con tasas de cambio importantes de -1.5% anual que aunque en términos absolutos no representa una gran superficie (aproximadamente 5 mil hectáreas anuales), para el tamaño del país y de su superficie forestal es considerable. Por lo anterior el potencial de El Salvador para el mecanismo REDD++ se encuentra más en el incremento de reservorios de carbono forestal (agroforestal y plantaciones), y en menor medida en reducción de emisiones por DD.

Leyes

El Salvador cuenta con un marco legal que consiste en las siguientes leyes: Ley de Medio Ambiente, Ley Forestal, Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley de Áreas Naturales Protegidas. Con esta batería de leyes tiene cubierto los aspectos más medulares para los recursos forestales como son su conservación, aprovechamiento y fomento. No obstante, hay que recordar que El Salvador cuenta con muy poca cobertura forestal nativa, según FRA 2005, sólo el 14% del territorio nacional salvadoreño cuenta con cobertura forestal.

Tenencia de la tierra

En El Salvador se cuenta con un alto grado de minifundismo y esquemas de arrendamiento de la tierra que fomentan una baja productividad, baja capitalización, y escaso o nulo financiamiento, que ocasiona un uso degradante del suelo. Bajo este esquema ningún proyecto forestal tiene posibilidades de prosperar.

Instituciones

Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien tiene la encomienda por ley de dirigir la política de medio ambiente y recursos naturales en el país, quien además tiene la encomienda de atender todo lo relativo a los compromisos internacionales derivados del Convenio Marco de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Asimismo, se cuenta con el Ministerio de Agricultura y Ganadería quien tiene por ley la facultad de promover el aprovechamiento de los recursos forestales y el fomento de las plantaciones comerciales.

Es decir, el país presenta una escasa estructura institucional para atender el tema, y además es el ministerio de Agricultura y Ganadería quien tiene las facultades del aprovechamiento y fomento forestal. Esta situación obliga a mantener una estrecha vinculación entre los ministerios de Medio Ambiente, y Agricultura y Ganadería, ante la eventualidad de la implementación del mecanismo REDD+ en dicho país, ya que por lo escaso de su cobertura forestal, las acciones en las que mayor potencialidad podrían tener es el las que se consideran en el Plus del mecanismo.

Mecanismos de consulta y participación social

Escasa presencia de Organizaciones No Gubernamentales dedicadas al tema de medio ambiente y recursos naturales.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

Con información respecto a su cobertura forestal, basada en teledetección y en un momento único, de acuerdo a los datos del FRA 2005. Asimismo en cuanto a las capacidades técnicas para llevar a

³⁰ CENAMO, M. C., PAVAN, M. N., CAMPOS, M. T., BARROS, A. C., CARVALHO, F., 2009. *Casebook of REDD projects in Latin America*. Manaus, Brazil.

cabo el monitoreo y evaluación son muy reducidas, por lo que habrá que construir capacidades en ese sentido.

Financiamiento

Sin experiencia en el manejo de fondos para proyectos de esta naturaleza. Lo más cerca que han estado de impulsar un trabajo de este tipo es en el proyecto denominado Ecoservicios, que era un programa de pago por servicios ambientales. El financiamiento provendría del Banco Mundial por 5 millones de US Dólares. No obstante, a pesar de toda la preparación que se hizo en la gestión y planeación de este proyecto, el apoyo financiero no se obtuvo y el proyecto quedó sin ejecutarse.

Sin duda, El Salvador tendrá que incrementar capacidades y crear una estructura financiera que soporte la administración de fondos de una manera eficiente y transparente, ante la eventualidad de participar en el mecanismo REDD+.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

Lo más cercano a esto es el Proyecto ECOSERVICIOS que iba a ser financiado por Banco Mundial y que no se llevó a cabo. Por lo que no existe experiencia en El Salvador en la aplicación de incentivos para la conservación, y los instrumentos de política que existen en la ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales, no se han implementado.

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

Al momento no se cuenta con una preparación adecuada para el mecanismo REDD+, si bien el país participa en los Foros Regionales que hay para el tema, ante la indefinición de las actividades elegibles por el mecanismo, y todos los demás estándares que privarán en el mecanismo, ha sido difícil construir una estrategia de país con respecto al tema REDD+, que sin lugar a dudas tendrá que encaminarse hacia los aspectos considerados en el PLUS, donde el país tendría mayor potencialidad.

COSTA RICA

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

Con base en el estudio FRA 2005, Costa Rica posee 2.4 millones de hectáreas de superficie de bosques, lo que equivale al 46.8% de su territorio. Presenta tasas de cambio positivas de 0.4% anual en el periodo 1990-2005, lo que implica que ha recuperado de manera muy significativa su cobertura boscosa. El potencial natural de Costa Rica para el mecanismo REDD++, se encuentra principalmente en la Conservación de reservorios de carbono de los bosques, Manejo sustentable de bosques, e incremento de reservorios de carbono (plantaciones y agroforestales).

Leyes

El marco legal de Costa Rica se compone de un cuerpo de leyes tendientes a la conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales renovables, entre ellas podemos citar. La Ley Forestal No. 7575 de 1996; Ley de la Biodiversidad 7788, de 1998; Ley de Creación del Servicio de Parques Nacionales No. 6084 (1977); Ley de Conservación de la Vida Silvestre No. 7317 (1992); y la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554 (1995). Este cuerpo de leyes refleja el esfuerzo que dicho país ha realizado sobre todo a lo largo de las dos últimas décadas para ponerse a la vanguardia en el tema ambiental y de conservación de los recursos naturales de manera particular.

No obstante reconocen que para ingresar al mecanismo REDD+ habrá que fortalecer y consolidar las acciones de control necesarias a nivel nacional, para disminuir al máximo las acciones de tala ilegal, entre otras acciones, se propone como una acción correctiva reformar la Ley 7575, con la finalidad de simplificar el proceso de fiscalización. Aún así, las adecuaciones legales que se tendrían que realizar son menores y el marco legal actual, no es un impedimento para su incorporación al mecanismo REDD+, una vez que este sea aprobado por la COP.

Tenencia de la tierra

No existen problemas relevantes respecto a la tenencia de la tierra.

Instituciones

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el encargado de regir el sector forestal costarricense y realiza las funciones de la Administración Forestal del Estado (AFE), esta administración es regionalizada, para lo que el país se organiza en regiones forestales.

Los órganos que integran la Administración Forestal del Estado (AFE), son la Oficina Nacional Forestal (ONF), el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

Con respecto a la Oficina Nacional Forestal cabe mencionar que es de una naturaleza distinta, ya que es de acuerdo a la Ley Forestal 7575, Capítulo III, Artículo 7. un "ente público no estatal con personería jurídica propia". Estará sujeta a control por parte de la Contraloría General de la República en cuanto al manejo de fondos públicos. La estructura organizacional de la Oficina Nacional Forestal (ONF) se establece en la Ley Forestal 7575, Capítulo III, Artículo 8.

La Oficina Nacional Forestal tendrá una Junta Directiva compuesta por los siguientes miembros.

- Dos representantes de las organizaciones de pequeños productores forestales.
- Dos representantes de otras organizaciones de los industriales de la madera.
- Dos representantes de las organizaciones de los industriales de la madera.
- Un representante de las organizaciones de comerciantes de la madera.
- Un representante de organizaciones de artesanos y productores de muebles.
- Un representante de los grupos ecologistas del país.

Es decir es un ente público, pero no es gubernamental, al cual se le encomienda lo siguientes:

"El propósito fundamental de la Oficina Nacional Forestal (ONF) es fomentar un desarrollo forestal sostenible del país que contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses. Para ello utilizará como instrumentos principales la concertación de intereses y la coordinación de iniciativas. En su gestión tendrá como valores estratégicos el reconocimiento de la diversidad de intereses y la autonomía de sus organizaciones miembros, así como la ética en las relaciones con y entre las organizaciones miembros de la ONF." (Rojas Piedras, S., 2001)

Adicionalmente se encuentran otras dependencias de gobierno que complementan la estructura como son: el Sistema de Información de los Recursos Forestales; y el Instituto de Investigación y Servicios Forestales.

Mecanismos de consulta y participación social

En Costa Rica existen estructuras de participación y consulta bien definidas, como son los Consejos Regionales Ambientales; la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA) que agrupa a 71 organizaciones de base y 5 de segundo nivel; y la Cámara Costarricense Forestal.

En cuanto a Organizaciones No Gubernamentales, en Costa Rica se encuentran presentes muchas ONGs, lo cual no es de extrañarse en virtud de los grandes esfuerzos de conservación y aprovechamiento sustentable de sus recursos que ha realizado por lo menos en las últimas dos décadas.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

Se cuentan con múltiples mediciones a escalas muy grandes (1:1,000,000); y en el 2007 se concluyó la cobertura 2005, bajo la coordinación del FONAFIFO en colaboración con el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Alberta.

En cuanto a las capacidades técnicas para el monitoreo y evaluación es un aspecto en el que se tendrá que avanzar más en ese país. Por el momento esta capacidad es limitada.

Estructura financiera

Costa Rica cuenta con una estructura financiera denominada **Fondo Nacional de Financiamiento Forestal** (FONAFIFO) creada por Ley para "Fomentar el mejoramiento del ambiente, contribuyendo al Desarrollo Sostenible en el Territorio Nacional mediante Crédito, Pago de

Servicios Ambientales y cualquier otro mecanismo en beneficio de la calidad de vida” (Rojas Piedras, S., 2001).

Según la Ley Forestal 7575, Título IV, Capítulo II, Artículo 46. Se crea el FONAFIFO, elevando a rango de Ley el creado anteriormente mediante norma presupuestaria. Se clasifica como un órgano de desconcentración máxima dentro de la estructura organizativa de la Administración Forestal del Estado, toda vez que la referida Ley le da autonomía relativa, al darle Personalía Jurídica Instrumental, de tal manera que queda autorizado para hacer cualquier tipo de negocio jurídico no especulativo o requerido para la debida administración de los recursos de su patrimonio, incluyendo la constitución de fideicomisos.

Su objetivo es el de “Financiar para beneficio de pequeños y medianos productores, mediante créditos u otros mecanismos de fomento del manejo del bosque, intervenido o no, los procesos de reforestación, forestación, viveros forestales, sistemas agroforestales, recuperación de áreas denudadas y los cambios tecnológicos en aprovechamiento e industrialización de los recursos forestales. También captará financiamiento para el pago de servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del Sector de Recursos Naturales”.

La estructura organizacional del FONAFIFO es la siguiente: los organismos superiores de los cuales depende la institución son el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC); asimismo cuenta con un Junta Directiva con 5 miembros 2 no gubernamentales y 3 del sector público, así mismo tiene una Unidad Ejecutora, que está conformada por un Director Ejecutivo, y las áreas de Servicios Ambientales, Administrativa, Crédito, y Captación de Recursos.

El patrimonio del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal estará constituido por lo siguiente:

- Aportes financieros del Estado, mediante presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República u otros mecanismos.
- Donaciones o créditos que reciba de organismos nacionales e internacionales.
- Créditos que el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal obtenga, así como recursos captados mediante la emisión y colocación de títulos de crédito.
- Recursos provenientes de la conversión de la deuda externa y del pago por los servicios ambientales que, por su gestión, realicen organizaciones privadas o públicas, nacionales o internacionales.
- Recursos provenientes de la recuperación de préstamos o créditos de desarrollo que otorgue.
- Productos financieros que se obtengan de las inversiones transitorias que se realicen.
- El cuarenta por ciento (40%) del monto de los ingresos provenientes del impuesto de la madera.
- Las emisiones de bonos forestales aprobados y las que se emitan en el futuro. Con estos bonos se podrá pagar todo tipo de impuesto o tributos, salvo el impuesto forestal.
- Otros recursos que pueda captar para cumplir con sus fines.

En conclusión, se puede aseverar que el FONAFIFO es una institución financiera que es muy adecuada para manejar los fondos o créditos provenientes de cualquier mecanismo, y para hacer la dispersión del mismo a los beneficiarios. Es una suerte que Costa Rica haya tenido esa visión de crear un ente público de esta naturaleza y para los fines que lo constituyó. Es un buen ejemplo para la mayoría de los países de la Región.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

En este campo Costa Rica tiene mucho que mostrar, sólo basta recordar que el país se levantó de una gran deforestación que lo llevó a quedarse en 1987 tan sólo con el 21% de su cobertura forestal, y recuperarse en poco tiempo para alcanzar 51.4% en el 2005. Obviamente, esto se debió a un propósito explícito del gobierno, y a las medidas que se instrumentaron para conseguir esta proeza, en una región donde la tendencia y las presiones sociales, económicas y políticas, apuntan hacia la degradación y pérdida de la cobertura forestal. A continuación se señalan las principales estrategias e instrumentos utilizados.

Estrategia para el control de la tala ilegal (ECTI):

Implementada durante el período del 2002 y el 2007 con resultados importantes y que a falta de recursos se redujo su accionar.

La visión de dicha estrategia es: “Es un sistema organizado que controla las acciones de cambio de uso del suelo, así como la corta, extracción, transporte e industrialización de la madera; garantizando la sostenibilidad del recurso forestal y los demás elementos de la biodiversidad asociados a este, a través de una participación activa y decidida de los funcionarios de la institución; así como la sociedad en general, representada por los grupos organizados.”

Mediante la misión se busca “Integrar, fortalecer y consolidar las acciones de control y protección necesarias a nivel nacional, para disminuir al máximo las acciones de tala ilegal y sus consecuencias ambientales y sociales.”

Dentro de las acciones correctivas para prevenir y disminuir la tala ilegal están: acciones correctivas estructurales, ajustar la política forestal, simplificar requisitos y facilitar el acceso al recurso, exigir reposición del recurso para los inventarios forestales, reformar la Ley 7575, reestructurar SINAC, acciones correctivas para mejorar el proceso de fiscalización, brigadas regionales de control de la tala ilegal.

A través de la ECTI se han identificado como los principales actores de la ilegalidad: a propietario del bosque, profesional y regente forestal, funcionario SINAC, maderero (tramitólogo – intermediario), transportista, aserraderos, sierreros hormiga (son aquellos que en forma aislada ofrecen el servicio de corta y aserrío de árboles y, en ocasiones, su transformación en tablones para la comercialización en mueblerías y/o depósitos de madera), mueblerías y depósitos.

Programa de Pagos por Servicios Ambientales:

Costa Rica, desde hace más de diez años, ha venido desarrollando programas tendientes a detener la deforestación. La más reciente de esas iniciativas es el Programa de Pago por Servicios Ambientales, como un instrumento de política nacional para la recuperación de la cubierta forestal. Mediante la suma de esos esfuerzos se ha logrado:

- Recuperación del 30 % de la cobertura forestal del país.
- Más de 700 mil has sometidas al programa de 1997 al 2008, el 85% bajo protección de bosques.
- 8500 familias involucradas en el programa.
- Una inversión que supera los \$200.000.000 en áreas rurales.
- Más de 58.000 hectáreas de PSA colocadas en territorios indígenas.
- Implementación de proyectos piloto para evitar la deforestación mediante el programa de Pagos por Servicios Ambientales, desarrollados en la etapa de implementación conjunta del Protocolo de Kioto: Proyecto CARFIX y Proyecto PAP (Proyecto de Áreas Protegidas).

Otras acciones relevantes:

- Consolidación de un sistema de áreas protegidas que cubren el 27% del país (12% de ellos en la categoría de Parques Nacionales, en donde la mayoría pertenecen al Estado).
- Programas de reforestación (comercial y no comercial).
- Creación del CSA como un instrumento financiero para REDD+ dirigido al mercado voluntario detallista, que ha generado alrededor de US\$ 18 millones y ha involucrado aproximadamente 60 empresas, personas físicas y ONGs nacionales e internacionales.
- Desarrollo del CSA indígena para involucrar a los territorios de Bribí, Cabécar y Guaymies.
- Aumento de la industria relacionada con el ecoturismo.
- Iniciativa Costa Rica Carbono Neutral.
- Proyecto Ecomercados I y Ecomercados II como una inversión para aumentar la producción de servicios ambientales, con importante valor en el mercado.
- Proyecto Hüetar Norte (KfW), como una iniciativa para disminuir emisiones por deforestación evitada en la zona Norte del país.
- Proyecto PERFOR.
- Plan Nacional de Desarrollo Forestal.

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

Costa Rica aplicó al FCPF presentando una Idea de Proyecto (PIN) y fue seleccionada, lo que lo hizo merecedor de una donación de US \$200 mil, para preparar el Plan de preparación o R□Plan. Costa Rica someterá su R□Plan a aprobación del FCPF en 2010.

En cuanto a proyectos REDD+, Costa Rica con todas las acciones que está realizando desde hace años se está perfilando como un país listo para ingresar al mecanismo una vez que sea autorizado y definido en todos sus términos por la COP, lo que le permitirá contar con recursos para echar a andar importantes iniciativas para evitar la deforestación que se han quedado suspendidas o con poco avance por falta de recursos económicos, como es la Estrategia para el Control de la Tala Ilegal (ECTI), y potenciar significativamente los programas de Pago por Servicios Ambientales en sus distintas modalidades (Protección de Bosques, Reforestación, Plantaciones, y Manejo de Bosques), dependiendo de las actividades elegibles por el mecanismo REDD+. La ventaja para Costa Rica, es que ya tiene mucho camino andado, y su población está acostumbrada a este tipo de programas, y no le será difícil si cuenta con recursos para ello, impulsar aún más las actividades y programas que ha venido instrumentando desde hace algunos años de forma cotidiana y con resultados alentadores.

MEXICO

Potencialidad natural para acceder al mecanismo

México cuenta con una superficie de 64.2 millones de hectáreas de bosques, y una importante tasa de cambio anual de -0.5 para el periodo 1990-2000, y de -0.4% para el periodo 2000-2005, lo que equivale a una pérdida anual de 348 mil y 260 mil hectáreas de bosque (FRA 2005). El potencial de México para acceder al mecanismo REDD++, puede estar de manera importante en la reducción de emisiones por DD, en la conservación de reservorios de carbono, y en el manejo sustentable de bosques, principalmente. México podría contar con una estrategia mixta. También presenta co-beneficios por conservación de diversidad biológica.

Leyes

Para el caso de México, se cuenta con el siguiente marco legal: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de donde se derivan diversos reglamentos en diferentes materias; la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento; la Ley General de Vida Silvestre ; y Ley General de Aguas Nacionales. Es importante señalar que para el caso de los recursos forestales, del agua, y los recursos del subsuelo (incluida los minerales y el petróleo), están considerados como bienes nacionales por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por lo tanto están bajo el dominio del Estado.

Esto implica que en México, en la actividad forestal, todas las autorizaciones para aprovechamiento, así como la inspección y vigilancia, recaigan directamente en el Gobierno Federal, que es quien tutela estos recursos.

Por otra parte, la legislación vigente sin bien no tiene nada específico para REDD+, tampoco tiene impedimentos para desarrollar un mecanismo de esa naturaleza. Por el contrario, la implementación de dicho mecanismo vendría a complementar los incentivos que marcan las leyes ambiental y forestal hacia los que conservan. Como es el caso de la disposición marcada en el Artículo 141, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, que establece lo siguiente: *“Dentro de los incentivos económicos se podrá crear un bono que acredite la conservación del recurso forestal por el Fondo Forestal Mexicano de acuerdo a la disponibilidad de recursos, a fin de retribuir a los propietarios o poseedores de terrenos forestales por los bienes y servicios ambientales generados”*. De hecho el Pago por Servicios Ambientales se deriva de esas disposiciones, y no existe impedimento para que la reducción en las emisiones de carbono, no sea considerada como un servicio ambiental generado, y por lo tanto sea elegible para su compensación.

Tenencia de la tierra

Los derechos de propiedad de la tierra en México son razonablemente seguros, a pesar de los conflictos agrarios que persisten en algunas áreas, estos no son la generalidad y más bien son la excepción. Cerca del 85% de la propiedad de la tierra ha sido geo-referenciada a través del programa gubernamental y se les han otorgado certificados oficiales de propiedad a los ejidos, comunidades y propietarios privados. El 15% restante, no estuvieron interesados en delimitar su propiedad, o la tierra estuvo localizada en sitios con problemas de acceso, dados por la presencia de grupos de conflicto (político, narcotráfico, y crimen organizado). Cerca de 2 millones de hectáreas son disputadas entre grupos indígenas, o entre indígenas y comunidades no indígenas. Está demostrado que los conflictos en la tenencia de la tierra incrementan el riesgo de deforestación o degradación de los bosques debido a mayor incidencia de incendios forestales, sobre explotación y tala ilegal. Algunas de las áreas de conflicto están localizadas dentro de las mismas comunidades indígenas (RPP).

En cuanto a la distribución de la tierra por tipo de propiedad, más de la mitad (55%) de los terrenos forestales es propiedad colectiva (ejidos y comunidades), y el 35% es propiedad privada, el resto son terrenos de propiedad nacional y otra aún no delimitada..

Instituciones

Las instituciones que están ligadas a los recursos forestales son las siguientes: La **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)**, que es la cabeza de sector y de la que dependen las demás instancias de gobierno que atienden el tema. En el caso mexicano, absolutamente todas las facultades y funciones relativas a los bosques recaen en el sector de medio ambiente y recursos naturales, incluso las de fomento como las plantaciones forestales comerciales. En este caso la SEMARNAT, es la autoridad en materia forestal, es la que autoriza los programas de manejo, los cambios de uso de suelo en terrenos forestales, y el establecimiento y aprovechamiento de Unidades de Aprovechamiento de Vida Silvestre.

La **Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)**, creada en 2004 como un organismo público descentralizado con patrimonio y personalidad jurídica propia, y que es el encargado de todos los programas de fomento al aprovechamiento, conservación, restauración, así como los de protección (control de incendios y sanidad forestal); La **Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP)**, que es la dependencia encargada de proponer, administrar, y cuidar la conservación de las Áreas Nacionales Protegidas de competencia federal;

La **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA)**, la cual es responsable, en materia forestal, de la inspección y vigilancia de los terrenos forestales, de los planes de manejo autorizados, de la tala ilegal y el tráfico de especies;

La **Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO)**, que es una Comisión sin personalidad jurídica propia, pero que se encarga del estudio y conocimiento de la biodiversidad, así como de promover pautas de aprovechamiento y manejo sustentable de la biodiversidad, también es importante mencionar que la CONABIO alberga al Programa del Corredor Biológico Mesoamericano México.

El **Instituto Nacional de Ecología (INE)**, dependencia encargada de realizar las investigaciones pertinentes para todos los temas de la agenda del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En cuanto a la estructura institucional para el tema ambiental y forestal, a nivel de las entidades federativas, existe por lo general Secretarías o instancias de gobierno que tratan de emular la estructura federal, no obstante, son menores las facultades y responsabilidades que estas instancias tienen. La ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, les otorga facultades sobre todo en el caso de control de incendios, y en la promoción de actividades de fomento al aprovechamiento sustentable, la reforestación y las plantaciones forestales comerciales; asimismo, en ocasiones coadyuvan en la inspección y vigilancia, y atienden las áreas naturales protegidas de competencia estatal.

En los municipios, generalmente la participación que tienen es en los parques urbanos, en los programas de control de incendios forestales, y en los programas de reforestación de áreas conurbadas.

Por otra parte, para el tema específico de Cambio Climático a nivel federal, existe la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), que está conformada por once Secretarías de Estado como son: Medio Ambiente y Recursos Naturales; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Energía; Comunicaciones y Transportes; Economía; Turismo; Desarrollo Social; Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Salud; y Relaciones Exteriores, además se cuenta con la representación del Instituto Nacional de Geografía e Informática, en calidad de invitado permanente³¹. Esta comisión es la encargada de darle seguimiento a los compromisos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero al 2012 que, de manera voluntaria, el país se ha impuesto en los diversos sectores y que están contenidos en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2009-2012)³², publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto del 2009. Para ello, han conformado diversos Grupos de Trabajo que atienden de forma específica los temas de Mitigación, Adaptación, Políticas Internacionales, también se cuenta con un Grupo de trabajo conformado por el Sector Privado, así como un Comité de Reducción de Emisiones y Secuestro.

La CICC en noviembre de 2009, conformó el Grupo de Trabajo que se dedica específicamente al tema REDD+, y se designó a la Comisión Nacional Forestal como la instancia responsable de coordinar este tema.

Mecanismos de consulta y participación social

Existen los diversos mecanismos de consulta y participación establecidos por ley, tal es el caso de los **Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable** que se integra por representantes de los sectores social, empresarial, académico y gubernamental; existe un Consejo Nacional y cuatro Regionales. En los regionales participan representantes de los cuatro sectores ya mencionados, por cada entidad federativa. En estos Consejos se discuten y analizan las líneas de política del gobierno federal sobre medio ambiente y recursos naturales, así como temas de coyuntura que afecte a las regiones o a nivel nacional. Los consejos son presididos por un representante no gubernamental de cualquiera de los cuatro sectores representados, y la autoridad funge como Secretario Técnico de los Consejos.

Por parte del Sector forestal, existe también instituido por ley, el **Consejo Nacional Forestal** (CONAF), que es integrado por representantes de los diferentes sectores, social (ONGs y grupos indígenas), empresarial en sus diversas ramas, académico y de los gobiernos estatales. En este consejo se analiza la política forestal del país, y se validan los diferentes instrumentos con los que se operan los programas de gobierno, como las reglas de operación, o los programas estratégicos, así como temas de legislación, normatividad y fomento. En este caso, el que preside el Consejo es el Secretario de la SEMARNAT.

Para el tema específico de REDD+, con la finalidad de preparar el R-PP de México se estableció, un **Grupo de Tarea REDD+**, el cual está conformado por representantes de las instituciones de gobierno (forestales y no forestales), Organizaciones No Gubernamentales, Organizaciones Forestales, el sector académico, e instituciones financieras. Este grupo provisional forma parte del Comité Técnico Asesor del Programa de Pago por Servicios Ambientales de la CONAFOR. El Grupo de Trabajo de REDD+ ha organizado reuniones mensuales de planeación desde julio de 2008, donde se han realizado talleres para definir los bosques para el mecanismo REDD+, discutir el R-PP y sus componentes, y para definir las tareas de preparación de los componentes del documento.

Línea base y capacidades de monitoreo y evaluación

En México, mapas de uso del suelo vegetación están disponibles el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) a escala 1:250,000. La primer serie fue elaborada durante 1970-1980 por medio de interpretación de fotografías aéreas, con fotografías tomadas a una escala de 1:40,000 a 1:80,000. La Serie II de 1993, es basada en la interpretación de mapas derivados de imágenes LANDSAT. La Serie III, de 2002, está basada en interpretación digital de imágenes LANDSAT, mientras que la Serie IV, de 2007, es basada en la interpretación de imágenes SPOT. Todas las

³¹ http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/cicc.aspx

³² http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/pecc/090828_PECC.Capitululos_DOI.pdf

series cuentan con las mismas clases de uso del suelo, por lo que pueden ser estimadas para estimar el cambio de uso a escala 1:250,000. Los bosques son clasificados de acuerdo a sus especies dominantes y características fisiológicas y cada tipo de bosque es subdividido en 4 fases consecutivas: primaria, secundaria con dominancia de árboles, secundaria con dominancia de arbustos, y secundaria con dominancia de herbáceas. Con estos elementos se cuenta con información adecuada para conocer la dinámica de transición de tipos de vegetación que ha ocurrido en el país durante casi cuatro décadas.

Por otra parte, está disponible el Inventario Nacional Forestal de 1992-1994, que fue elaborado con interpretación de imágenes de satélite LANSAT, y un arduo trabajo de campo con alrededor de 16 mil sitios de muestreo, distribuidos de manera sistemática a nivel nacional.

En 2004, un nuevo diseño de Inventario Nacional Forestal fue desarrollado, y de 2004 a 2007. Cerca de 24 mil conglomerados permanentes fueron establecidos y georeferenciados, y 22 mil de ellos fueron medidos; cerca de 1 millón 300 mil árboles fueron medidos en este periodo. A partir de 2008 cada año se volverá a medir el 20% de los conglomerados. En esas nuevas mediciones está incluida la medición del Carbono, entre otras variables mediante las que se puede inferir la degradación.

Asimismo, se cuenta con acceso a diversas fuentes proveedoras de imágenes de satélite, como es el caso de la disponibilidad diaria de imágenes MODIS (pixel 250*250 m), a través de una antena establecida por la CONABIO en México, D.F. y por ECOSUR, en Chetumal, Quintana Roo. Además la Secretaría de Marina tiene un contrato con SPOT, para recibir todas las imágenes SPOT 5 (pixel 10*10 m), con una frecuencia de alrededor de 16 días. Las imágenes LANDSAT están también disponibles a través de la antena de ECOSUR en Chetumal.

No obstante que se cuenta con series históricas de cobertura que permiten contar con un línea base, así como una institucionalidad y capacidad instalada para obtener información y procesarla, permanece el reto de afinar y desarrollar metodologías con la finalidad de establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación que permitan llevar una contabilidad más precisa de sus reservorios de carbono, y de los cambios que ocurran en estos. Sin duda, en México es una capacidad a incrementar, en la que se tendrán que ocupar en los próximos años para estar preparados en el 2012.

Financiamiento

El Fondo Forestal Mexicano (FFM) es el instrumento financiero con que cuenta México para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de pago de servicios ambientales. Este fondo, fue establecido por ley (Art. 142, de la LGDFS) y opera a través de un Comité Mixto³³, el cual está conformado por 8 miembros, 4 del sector público, y los demás pertenecientes a los sectores social, productivo y empresarial; sus funciones son principalmente de orientar y supervisar la operación del Fondo y el destino de los fondos.

De acuerdo al artículo 143 de la LGDFS. "El Fondo Forestal Mexicano se podrá integrar con:

- I. Las aportaciones que efectúen los gobiernos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales;
- II. Créditos y apoyos de organismos nacionales e internacionales;
- III. Las aportaciones y donaciones de personas físicas o morales de carácter privado, mixto, nacionales e internacionales;
- IV. Las aportaciones provenientes de los aranceles que se impongan a los bienes forestales importados;
- V. El producto de sus operaciones y de la inversión de fondos libres en valores comerciales o del sector público.

³³ <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n262.pdf>

- VI. Un cinco por ciento del monto del bono certificado, a que se refieren los artículos 114 y 141 de esta Ley;
- VII. El cobro por bienes y servicios ambientales y por asistencia técnica;
- VIII. La transferencia de recursos de los usuarios de las cuencas hidrológicas, y
- IX. Los demás recursos que obtenga por cualquier otro concepto.

Los recursos que el Fondo Forestal Mexicano obtenga por el cobro de bienes y servicios ambientales se entregarán directamente a los proveedores de dichos servicios y una parte se destinará a cubrir los costos de esta operación”.

Actualmente es a través del FFM que se realiza la dispersión de los subsidios a los beneficiarios del Programa PROARBOL, por lo que este instrumento cuenta con una capacidad probada para recibir fondos para programas determinados y dispersarlos a los beneficiarios de los mismos, de una manera eficiente y fiscalizable.

Incentivos a la conservación y otros instrumentos de política

En México en los últimos años se ha incrementado el impulso a los programas de conservación, aprovechamiento y restauración de los Recursos Forestales. En febrero de 2007 surgieron las Reglas de Operación del Programa **ProÁrbol**, que es el principal programa federal de apoyo al sector forestal que ordena en un solo esquema el otorgamiento de estímulos a los poseedores y propietarios de terrenos para realizar acciones encaminadas a proteger, conservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos en bosques, selvas y zonas áridas de México³⁴. Este programa reúne en una sola convocatoria los apoyos que otorga la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) e integra el eje fundamental de las actividades de la institución en torno al objetivo de impulsar el desarrollo forestal, prioritariamente en los municipios con mayor cobertura forestal, que además son los de mayor marginación.

En el ProÁrbol se concentran más de 40 instrumentos de apoyo de muy diversa índole. En ellos encontramos los siguientes: Programa Nacional de Reforestación; Conservación y Restauración de Suelos; Sanidad Forestal; Prevención y Control de Incendios Forestales; Plantaciones Forestales Comerciales; Programa de Desarrollo Forestal que incluye, entre otros, apoyo para la certificación de buen manejo del bosque, turismo de la naturaleza, estudios técnicos para el aprovechamiento forestal maderable y no maderable, Unidades de manejo de vida silvestre. Si bien, todos estos programas sientan una base importante de política pública para el establecimiento de un mecanismo REDD+ en México, existen dos programas que de manera particular podrían ejemplificar las posibilidades de la aplicación de este mecanismo. Dichos programas son el de Pago por Servicios Ambientales, y el de Silvicultura Comunitaria.

Pago por Servicios Ambientales (PSA)³⁵

El concepto de apoyo denominado Servicios Ambientales de ProÁrbol, considera la compensación económica a los dueños y/o poseedores de terrenos forestales por mantener en buen estado de conservación a los bosques, selvas y ecosistemas de zonas áridas, ProÁrbol paga anualmente, por un periodo de cinco años, por la provisión de los servicios ambientales de interés y la asistencia técnica para acompañar la ejecución de actividades de conservación. Con el pago se pretende contribuir también al fortalecimiento de capacidades técnicas y organizativas para que, en su caso, los dueños y poseedores de terrenos forestales puedan crear o acceder a mecanismos locales e internacionales para el financiamiento de esquemas de pago por los servicios ambientales que proveen los bosques, selvas y ecosistemas de zonas áridas del país.

El programa de Servicios Ambientales actualmente tiene 4 modalidades de apoyo: Servicios ambientales hidrológicos, Conservación de la biodiversidad, Sistemas agroforestales con cultivos bajo sombra y Desarrollo de la idea del proyecto de secuestro de carbono.

En el periodo 2003 - 2009, la CONAFOR ha asignado 4,228 millones de pesos (338 millones de USD a tipo de cambio actual) bajo el esquema de Servicios Ambientales para la ejecución de 3,933 proyectos de conservación en una superficie de dos millones 244 mil hectáreas. Además,

³⁴ http://www.conafor.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=432&Itemid=455

³⁵ http://www.conafor.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=460

apoyó la elaboración de 760 proyectos (2004 a 2009) con una inversión adicional de 85 millones. Este recurso ha beneficiado a más de 4,600 ejidos, comunidades y pequeños propietarios en todo el país. Adicionalmente, en 2008 se realizaron 7 convenios bajo el esquema de Fondos Concurrentes, apoyando a un total de 26 mil hectáreas y un monto de 73 millones de pesos (50% CONAFOR, 50% contraparte).

Actualmente se realizan estudios para hacer pagos diferenciados que permitan compensar el costo de oportunidad en que incurren los dueños de terrenos forestales al evitar la deforestación o degradación forestal originada por la agricultura y la ganadería, así como para mejorar el aprovechamiento forestal maderable. Se prevé que los pagos se efectúen en montos diferentes en función de las causas y el riesgo de pérdida de la cobertura arbolada, principalmente.

Silvicultura Comunitaria

Este programa de silvicultura comunitaria se basa en el cultivo del bosque con la participación social de sus dueños y/o poseedores, y cuyos beneficios coadyuvan a fortalecer sus procesos de desarrollo. Una característica fundamental de esta variante respecto al concepto puro de la silvicultura es la existencia de un territorio de uso común en manos de una colectividad. Este concepto es de gran relevancia para México ya que la Silvicultura Comunitaria se concibe como una estrategia para lograr el manejo forestal sustentable en alrededor del 80% de los terrenos forestales del país, mismos que se encuentran en propiedad de ejidos y comunidades. Existen alrededor de 8 mil comunidades y ejidos forestales en México, con una población cercana a los 12 millones de habitantes, muchos de ellos indígenas y con altos índices de marginación, de estos 2,994 realizan actividades principalmente forestales.

Un hecho fundamental para dar este paso es el reconocimiento de los derechos de tenencia de las comunidades campesinas sobre los terrenos y recursos forestales ha sentado las bases para la obtención de logros tan importantes como el desarrollo del manejo forestal, el grado de integración de algunas industrias comunitarias y la sofisticación de sus empresas. Esta experiencia es virtualmente inédita en países en vías de desarrollo y desconocida en buena medida fuera de México, e incluso en algunas regiones de nuestro propio país.

Este programa principalmente incide en incrementar las capacidades de las comunidades para aprovechar sustentablemente sus bosques, está dirigido a talleres, cursos de capacitación, elaboración de reglamentos internos y ordenamientos territoriales comunitarios, diversificación de productos, búsqueda de mercados e incremento del valor agregado de sus productos. Principalmente se enfoca a proporcionar a la comunidad los elementos que les permitan librar las barreras que les impiden hacer un manejo sustentable por ellos mismos y transformarse en empresas rentables, sin expoliar sus recursos.

No obstante, esta estrategia no surgió de la noche a la mañana, desde 1995, con financiamiento del Banco Mundial se creó el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario conocido como PROCyMAF, y actualmente en su Fase III es absorbido por la CONAFOR y adquiere el nombre genérico de Silvicultura Comunitaria. De 1997 a 2007, el Programa, ha otorgado 2,200 apoyos a 1,477 ejidos y comunidades en siete estados, Chihuahua, Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo. Con la ampliación del Programa que se dio en 2009, se amplía a 12 Estados, con lo cual el universo de atención de ejidos y comunidades será de 2,460, lo que representa el 80.5% de los núcleos agrarios a nivel nacional, cuya actividad principal es forestal de acuerdo a la información del INEGI (censo ejidal).

Preparación para implementar el mecanismo REDD+ (RPP) y Proyectos REDD+

México ha construido una institucionalidad para atender el tema REDD+, acordado por el Consejo Intersecretarial de Cambio Climático, y cuenta con ciertos mecanismos de participación y consulta que ha puesto en operación, y que gracias a ello, ha elaborado el R-PIN que fue aprobado por el Banco Mundial, y recientemente en febrero de 2010, presentó el R-PP. Con lo cual ya tiene identificadas las capacidades que tendrá que reforzar o construir para poder acceder al mecanismo REDD+ una vez que este sea aprobado por la COP. Entre las cuestiones que faltan y está por desarrollar se señalan las siguientes en el R-PP:

- Contar con Densidad de Biomasa de Alta Resolución, y modelos de Deforestación y Degradación, de Alta Resolución, y construcción de escenarios de referencia nacional.
- Registro Nacional de Proyectos de Carbono.
- Construir capacidad en todos los niveles, y consultar la estrategia. Realizar actividades piloto y de demostración.
- Adaptar los mecanismos de financiación existentes a REDD+ y explorar mecanismos de mercados.
- Estudios de costo de oportunidad y costo beneficio. Análisis de las opciones de implementación de REDD+.

En cuanto a proyectos de REDD+, se cuenta con 5 proyectos, algunos en fase de preparación y otros funcionando. No obstante, habrá que considerar que el país cuenta con un programa de PSA que abarca más de 2 millones de hectáreas, así como numerosos proyectos de Manejo Forestal Comunitario realizados con ejidos y comunidades indígenas, así como múltiples programas a nivel nacional que pudieran ser elegibles, de acuerdo a las actividades elegibles del mecanismo. Por lo que, a México, le ha faltado hacer una contabilidad más precisa de todas las acciones que realiza, y el impacto de estas en la conservación e incremento de biomasa, para poder definir su grado de preparación para entrar en el mecanismo REDD+.

IV. PRINCIPALES BARRERAS Y OPORTUNIDADES PARA LOS PAÍSES DE AMERICA LATINA EN EL DESARROLLO DE UN MARCO INSTITUCIONAL Y LEGAL FAVORABLE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN MECANISMO REDD+.

a. Mecanismos y capacidades para monitoreo y verificación (MRV).

En la mayoría de los países analizados se cuentan con información sobre coberturas forestales a escalas diversas, o Inventarios Nacionales Forestales (p.ej. México y Brasil); pero un sistema de monitoreo de la DD como tal no existe, a excepción de Brasil para la Región de la Amazonia (PRODES, DETER, DEGRAD, DETEX), y que se empieza a extender a otras regiones como Mato Grosso y el Cerrado Brasileño; o en el caso de México, donde el levantamiento de la información que se realiza para el INF permite inferir la degradación ocurrida entre las fechas de muestreo, así como un sistema de alerta temprana basado en imágenes MODIS.

Este es un aspecto de la mayor relevancia para la instrumentación del mecanismo REDD+, es el instrumento que daría certeza en torno a los esfuerzos que realicen los países en la reducción de emisiones por DD. De manera general, salvo pocas excepciones, en la Región Falta incrementar las capacidades de monitoreo y verificación. Si bien, aún no se deciden los estándares y el nivel de la contabilidad que tendrán que llevar los países que se incorporen al mecanismo REDD+, lo que sí es claro, es que las capacidades a nivel de la región se tendrán que incrementar sustantivamente.

Sin embargo, países como México Y Brasil, cuenta con la disponibilidad de obtener imágenes de Satélite que les permiten contar con los insumos para monitorear la DD, también cuentan con metodologías y sistemas desarrollados para llevarlo a cabo. Ambas experiencias son importantes para los demás países de la Región, de hecho existe la disponibilidad de ambos países para transmitir la experiencia y colaborar con los demás países de la Región a fin de que se escalen las capacidades de monitoreo y verificación.

Por último habrá que decir que contar con capacidades suficientes para realizar el MRV puede resultar bastante costoso para los países, por lo que sería indispensable buscar los mecanismos y los fondos para apoyar este incremento de capacidades.

b. Viabilidad para hacer contratos de largo plazo

La posibilidad de los países o grupos de dueños o poseedores de los bosques, según sea el caso, de realizar compromisos de reducción emisiones de carbono a largo plazo es viable cuando existe una política explícita, que es soportada por un marco legal sin contradicciones, y que esto desemboca en un programa que cuenta con todos los instrumentos de política que dan soporte a las acciones y garantizan que un proyecto REDD+, no vendrá en menoscabo de los ingresos económicos o medios de subsistencia de la población involucrada. Para ello se requiere

proporcionar una atención integral que se base en un análisis de la unidad de producción (sea familiar, grupal o empresarial), donde se tenga con mucha claridad cuáles son sus fuentes de ingreso, o sus medios de subsistencia, y de qué forma la implementación de un mecanismo REDD+ los afecta. Por otra parte también es pertinente analizar el grado de compatibilidad entre la actividad productiva y un proyecto REDD+, cuáles son las acciones que se tiene que emprender para hacerlos compatibles en la mayor medida posible (por ejemplo Manejo Sustentable del bosque, o sistemas agroforestales). De no ser posible lograr una compatibilidad, habrá que analizar cuáles son las medidas compensatorias que se tienen que implementar para equiparar el costo de oportunidad.

Por otra parte, los compromisos que se establezcan con la población involucrada en el proyecto REDD+ deben ser de largo plazo, y estar estipulados en un convenio que obligue a ambas partes (el promotor del proyecto y la población involucrada) a cumplir con los compromisos, donde se estipulen penas convencionales por incumplimiento, esto dará certeza y obligará a las partes en su cumplimiento. Los contratos pueden ser establecidos dependiendo del tipo de propiedad que presenten los terrenos, ya sea de manera individual o colectiva.

Un aspecto muy importante es la armonización de los programas que impulsan las diversas dependencias de gobierno, es muy común que sean ellas mismas quienes provocan “ruido”, sobre todo en aquellos casos en que están bien identificados los programas que son los causantes de la deforestación o degradación de los bosques. Debe existir un acuerdo de alto nivel en torno a los programas que se impulsarán en los sitio donde se tenga establecido un proyecto REDD+, y las modificaciones o salvaguardas que deberán atender estas dependencias para impulsar sus programas y el control de fugas también es fundamental.

c. Instrumentos financieros apropiados

Para que los proyectos REDD+, ya sea a nivel nacional o sub-nacional, los países deben contar con instrumentos financieros que les permitan la recepción de fondos o recursos económicos, y contar con la plena capacidad de realizar un manejo eficiente, transparente y auditable de los mismos, así como tener la capacidad suficiente de realizar la dispersión de los recursos hacia los beneficiarios de forma oportuna.

En varios países de la región se cuenta cuentan con experiencia y capacidad para el manejo financiero de fondos. Para ello tienen constituidas instrumentos financieros que les permiten cumplir esta labor específica. Tal es el caso de Brasil con el Fondo Amazonia; Costa Rica con el Fondo Forestal de Financiamiento Forestal (FONAFIFO); y México con el Fondo Forestal Mexicano. En los dos últimos casos ya se cuenta con experiencia de varios años en el manejo de fondos, donde estos instrumentos han mostrado capacidad adecuada.

En otros países de la Región si bien no cuentan con instrumentos financieros específicos, en cambio cuentan con experiencia en el manejo de incentivos, tal es el caso de Chile con los incentivos dirigidos a los plantadores comerciales.

En otros casos, tendrán que desarrollar la estructura financiera y la experiencia para manejar fondos, o buscar alternativas fuera del gobierno, pero bajo la supervisión de éste. No obstante, las experiencias consolidadas en Costa Rica, Brasil o México, ofrecen varias experiencias que podrían servir para que los demás países diseñen el modelo de instrumento financiero que más les ajuste a su realidad.

d. Acceso al mercado

El acceso al mercado es una cuestión que va a marcar el éxito de los proyectos REDD+ en los diferentes países de la Región, la capacidad que estos muestren para identificar mercados y su habilidad para acceder a ellos es lo que puede marcar la diferencia, ya que no sólo se trata de contar con potencialidad natural para establecer un proyecto REDD+ (gran superficie de bosques y capacidad de reducción de emisiones). Sino que además contar con la capacidad de acceder al mercado y ofrecer un producto competitivo que atraiga al comprador.

La mayoría de los países no cuentan con experiencia para buscar mercados a los que puedan acceder. Quizá en este caso, sobresalen países como Costa Rica que tiene casi dos décadas de ofrecer productos del mercado de la conservación, y Brasil, que no sólo cuenta con un gran

potencial natural, sino que ha creado la institucionalidad y las habilidades para atraer recursos y fondos del incipiente mercado de carbono verde, tal es el caso de la donación del gobierno noruego.

En otros países han sido las ONG's quienes han mostrado un desempeño muy activo en la gestión de ciertos fondos y recursos para proyectos de conservación.

La costumbre que por el momento domina es el acceder a Fondos internacionales (GEF, FCPF, Carbon Fund, entre otros), y a mercados voluntarios, pero no en una lógica de mercados certificados, quizá debido a los altos estándares y las limitantes que estableció el MDL, o la indefinición que existe aún en los estándares que debe cumplir el mecanismo REDD+.

Sin duda, es una de las capacidades que se tendrán que desarrollar en los países de la Región, por lo pronto el acceso a mercados voluntarios es un buen principio para ir desarrollando dichas capacidades y el entrenamiento necesario.

e. Mecanismos de comercialización

En tanto no se definan los estándares y reglas del juego sobre las que operará este mecanismo, es difícil pensar en mecanismos de comercialización. No obstante, un ejemplo de lo que pueden ser los diferentes derroteros que tomen los mecanismos de comercialización se presenta en forma muy esquemática en la revisión que hace The Nature Conservancy (TNC) y el Instituto de Conservación y Desarrollo Sustentable del Amazonas (IDESAM)³⁶, donde muestran 17 proyectos piloto que están en fase de implementación en la Región, en su mayoría tienen previsto algún mecanismo para allegarse de fondos y recursos.

Aunque en su mayor parte se están llevando a cabo para mercados voluntarios, o con financiamientos diversos fondos internacionales, empresas, dependencias de gobierno, instituciones altruistas, o una mezcla de recursos. En algunos de estos ya tiene contemplado la posibilidad de su comercialización, no obstante, eso aún está en espera de que se conforme un mercado más estable.

Aunque por el momento priva más el acceso a donaciones, fondos y mercados voluntarios, estas experiencias piloto son un buen inicio para ensayar y tomar experiencia en este tema que será crucial una vez que se ponga en marcha el mecanismo REDD+.

f. Seguros y reservas en apoyo a los contratos

Los seguros o reservas en apoyo a los contratos es un mecanismo que tendrá que ser considerado con toda seriedad en cada proyecto que se ejecute. La magnitud de estas reservas o seguros deben estar en proporción del grado de descontrol del proyecto y la extensión del mismo. También se deben considerar las presiones provenientes de otros usos, y los conflictos que aún persistan por la tenencia de la tierra.

Los mecanismos mediante los cuales se puedan establecer estos seguros o reservas en apoyo a los contratos son diversos y pueden ser entre otros: 1) establecer una área de amortiguamiento donde puedan ocurrir las posibles fugas, de ser el caso, y que no esté considerada en el compromiso de reducción; 2) dejando una proporción de los recursos generados como seguro en caso de ocurrir algún incumplimiento; 3) establecer proyectos que incrementen los reservorios de carbono (plantaciones) que, de ser el caso, vengán a compensar la fuga o incumplimiento.

Algunos de los proyectos piloto que están siendo instrumentados ya consideran de alguna forma estas estrategias.

g. Organización de productores, financiadores y comercializadores

La organización y vinculación entre productores, financiadores y encargados de la comercialización de los proyectos REDD+, es crucial para poder entrar de manera favorable al mercado, así como para la gestión del proyecto. Por ello los países deben revisar este aspecto, y poner la mayor atención posible a su desarrollo, y armonización. Cada una son partes de la cadena de producción-

³⁶ CENAMO, M. C., PAVAN, M. N., CAMPOS, M. T., BARROS, A. C., CARVALHO, F., 2009. *Casebook of REDD+ projects in Latin America*. Manaus, Brazil.

comercialización que requieren en lo individual un alto grado de especialización, y cualquiera de las tres es un eslabón débil de la cadena.

En la actualidad la participación de ONGs con experiencia en la negociación internacional y en la implementación de proyectos de conservación y desarrollo sustentable, ha apoyado significativamente, a los proyectos piloto REDD+ que están en fase de implementación como de hecho ya está ocurriendo en la mayoría de los proyectos, en los aspectos de producción y comercialización.

Para fortalecer este aspecto una alternativa es incorporar a los ministerios que tienen experiencia en comercialización y financiamiento, así como de relaciones internacionales. El aspecto financiero, puede ser atendido por las bancas de desarrollo en cada país, o las estructuras financieras creadas, en algunos países (Brasil, Costa Rica y México), para atender el financiamiento del sector forestal.

h. Apoyos públicos

Los apoyos públicos son necesarios en la medida de las posibilidades de cada país, sobre todo en la fase de implementación, considerando que el mecanismo REDD+, no debe basarse solamente en no tocar, sino también en hacer un manejo sustentable de los recursos. Para esto, los gobiernos deben de disponer de incentivos que induzcan el buen manejo del bosque y los recursos naturales. Ejemplos de esto los encontramos en Costa Rica, donde una política de incentivos a la conservación, manejo y recuperación de recursos forestales mantenidos durante varios años, logro que el país frenara su tasa de deforestación y recuperara en forma importante sus recursos naturales (ha recuperado cerca del 30% de su cobertura forestal en menos de dos décadas). Otro caso lo constituye México con su programa ProÁrbol el cual destina importantes y muy diversos apoyos para diferentes rubros (PSA, Manejo Comunitario de Bosques, Reforestación, Plantaciones Forestales Comerciales, Unidades de Manejo de Vida Silvestre, Cadenas Productivas, control de incendios, sanidad forestal, turismo de la naturaleza, por sólo citar algunos), esto ha ocasionado que los dueños y poseedores de bosques dispongan de otras alternativas y que valoren a los bosques.

Sin embargo, habrá que hacer notar que no solo se requiere que entren apoyos gubernamentales directos al bosque, resulta de igual importancia lo que los gobiernos hagan para armonizar los apoyos públicos de otros sectores, principalmente el agropecuario, de forma tal que permitan estabilizar las demás actividades productivas que se realizan en el entorno del proyecto REDD+, a través de su mejoramiento, el impulso de sistemas agroforestales y la ganadería semi-intensiva, entre otras acciones, pueden ser una alternativa importante para estabilizar la frontera agropecuaria. No obstante esto, requiere de mayores recursos que permitan realizar el cambio tecnológico, así como un importante incremento en la capacidad de operación y asesoramiento de los técnicos de campo que promuevan estas tecnologías.

Los apoyos públicos deben entrar para arropar el proyecto y cambiar la lógica de producción de la unidad de producción (familiar o colectiva), sin menoscabo en la calidad de vida.

i. Políticas de fomento e instrumentos económicos

Bajo la concepción del proyecto REDD+, las políticas de fomento, sobre todo las que tienen que ver con el uso de la tierra, deben cambiar y acoplarse a una lógica de mínima deforestación. Esto lleva a que las políticas agropecuarias, principalmente, deberán acoplarse a este nuevo paradigma.

De igual forma en el sector forestal se debe tender al Manejo Forestal Sustentable y a los esquemas de Certificación de Buen Manejo Forestal.

Esto sólo será posible a través de esquemas no coercitivos, sino al contrario, que premien la transformación, como pueden ser los instrumentos económicos que ya se han ensayado en algunos países de la Región. Por ejemplo, el caso de Chile con su programa de Fomento a Plantaciones Comerciales, permitió un incremento considerable del área plantada, llevándolo a

elevantar sustancialmente la producción forestal maderable, y ser competitivo a nivel internacional; o el caso de Costa Rica con su programa de PSA, demuestran que estos instrumentos y su sostenimiento a largo plazo, son vitales para inducir el cambio.

Estos ejemplos son una muestra de lo que se puede realizar incluso con los recursos captados por los fondos o créditos de carbono que logre allegarse el país, una política que no sólo compense, sino que induzca un cambio de visión y una valorización de los bosques por los múltiples beneficios que localmente se reciben de ellos, pero también a nivel planetario.

j. Promoción de rentabilidad de actividades alternativas que promuevan la deforestación

Quizá una de las mayores amenazas a la reducción de la deforestación por Deforestación y Degradación, y por lo tanto a los posibles proyectos REDD+, es el estímulo que los mismos gobiernos hacen a las actividades que son las causantes directas de la deforestación y degradación de los bosques. Estas pueden ser de muy diversa índole, y habrá de reconocer que muchas de ellas son necesarias. La diferencia estriba en la forma en que estas se fomentan y el poco cuidado que se tiene en que éstas sean, en la medida de lo posible sustentables. Incluso hay actividades que si no fuera por los incentivos directos que el gobierno otorga a esta actividad, éstas no serían rentables por sí mismas.

Un ejemplo de esto es la actividad ganadera que se realiza en los ejidos y comunidades de la Selva Lacandona en México, donde abrir un potrero a costas de la Selva, no garantiza que el potrero pueda ser sustentable por mucho tiempo, por el contrario, los rendimientos de su producción se disminuyen considerablemente a partir del segundo año, por lo que el productor se ve obligado a abrir otra porción de selva para continuar con su ganadería. Por otra parte, desde el punto de vista de su rentabilidad deja mucho que desear, si se le quitaran los ingresos que provienen vía transferencia del gobierno, esta actividad resultaría con rentabilidad negativa. Es decir que el poco margen de ganancia que se obtiene es debido a que existen transferencias, de lo contrario el productor resultaría con pérdidas. También hay que considerar el grave impacto ambiental que esta política de fomento deja en la porción de selva tropical más importante del país.

Muchos ejemplos como este abundan en los países latinoamericanos, el divorcio entre los que promueven las actividades distintas a las forestales pocas veces toman en consideración el impacto ambiental que estas actividades provocan, e incluso desatienden el cumplimiento de la leyes en la materia, las cuales tiene disposiciones reglamentarias y normativas para realizar el Cambio de Uso de Terrenos Forestales, sobre todo las actividades agropecuarias, suelen estar, indebidamente y al margen de la ley, en un régimen de excepción.

k. Leyes y reglamentos específicos o relevantes para REDD+

En ningún país de la Región existen Leyes o reglamentos específicos para REDD+; como es obvio esto puede deberse a lo reciente del tema. Sin embargo, en todos los casos, se cuenta con leyes y reglamentos que son muy relevantes para la implementación del mecanismo REDD+, como son todas las disposiciones legales y reglamentarias para controlar la deforestación de los bosques, y lo relativo a la conservación y aprovechamiento forestal.

En los años recientes, varios países de la Región han emitido legislaciones que son muy importantes para este tema, uno de ellos es Brasil con la Ley 11.284 del 2 de marzo del 2006 (Ley de Gestión de los Bosques Públicos), y el otro es Chile con la Ley 20.283 de Recuperación de Bosque Nativo y Fomento Forestal, la cual tardó 16 años en debate legislativo (proyecto sometido el 10 de abril de 1992) hasta que finalmente vio la luz (publicada el 30 de julio de 2008). Asimismo, Colombia, en 2006 publicó la ley 1021 o "Ley Forestal".

De hecho en todos los casos, desde la constitución se designa al Estado como el responsable de velar por la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, sin poner en riesgo su renovación.

El marco legal vigente si bien no es específico para REDD+, no se contrapone y por el contrario la implementación del proyecto REDD+ estaría más acorde con las disposiciones legales y reglamentarias relativas a la conservación y aprovechamiento sustentable del bosque y de los

recursos naturales, que muchos de los programas y acciones que impulsan los mismos gobiernos y que en ocasiones son los causantes de una deforestación desmedida.

Para evitar el debate sobre quién es el que tiene los derechos sobre el carbono de los bosques, ya que estos son un bien tutelado por la nación, en la mayoría de los países, y sobre todo en los bosques públicos, es conveniente visualizar los posibles recursos económicos provenientes de la venta de créditos de carbono por deforestación evitada como una compensación que recibe el propietario o poseedor del bosque por realizar un buen manejo del bosque, o su conservación, o su incremento, ya sea que los recursos provengan de fondos o del mercado. Algo similar a lo que ocurre en el caso de otros servicios ambientales (agua, biodiversidad, etc.); y no obstante, es al poseedor o propietario del predio a quien se le compensa por este servicio, en los países donde opera este mecanismo.

En el análisis de los países seleccionados, solo se encontró que en el caso de Brasil existe la limitante expresa de no incluir en el contrato de concesión forestal de un bosque público la comercialización de créditos de carbono provenientes de la deforestación evitada en bosques naturales.

I. Tenencia de la tierra.

En varios de los países de la Región aún persisten problemas en este importante rubro. Por fortuna no se presentan, en ninguno de los casos analizados, de manera generalizada en todo el territorio, no obstante, si existen zonas de ingobernabilidad a causa de la indefinición en la tenencia de la tierra. Desafortunadamente, estas áreas en conflicto se encuentran principalmente en los terrenos boscosos, donde por lo general llegan los desplazados o los campesinos sin tierra, y es el asiento principal de los grupos indígenas y comunidades locales. En algunos casos, por ejemplo México, estos conflictos se dan al interior de las comunidades, que debido a diferencias políticas, religiosas o económicas, desatan conflictos en la posesión de la tierra al interior de la comunidad.

Los conflictos que surgen por la indefinición en la tenencia de la tierra puede ser una fuerte presión para los proyectos REDD+, lo cual le puede imprimir un alto costo de implementación por la necesidad de contener y solucionar cualquier expansión que se quiera hacer sobre el área del proyecto, al grado de volverlos inviables para algunas zonas.

Por ello es importante que en el diseño del mismo, se valore realísticamente la seguridad en la tenencia de la tierra, y en su caso se tomen las previsiones al hacer el diseño del proyecto y las proyecciones de captura de carbono.

m. Pueblos indígenas y comunidades locales.

En la mayoría de los países por Ley están reconocidos los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, aunque con algunas variantes en términos de personalidad jurídica, y la prelación sobre el aprovechamiento y uso de los recursos naturales que existen en sus territorios.

La consulta pública y el consentimiento previo informado son premisas que en la mayoría de los casos se deben cumplir desde el diseño y hasta la implementación de proyectos que atañan a los territorios de estos pueblos, como sería el caso de muchos de los proyectos REDD+.

Si bien, en algunos casos como México, éstas comunidades indígenas, tendrían la posibilidad de negociar un esquema REDD, en otros casos como Ecuador o Perú, esta capacidad se vería limitada por Ley, y tendría que ser a través del Estado³⁷.

Las legislaciones de la mayoría de los países orientan en el sentido de cómo abordar a estos pueblos y comunidades, las cuales se alinean con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas, tal como lo exigirán las salvaguardas del mecanismo REDD+. Por lo tanto, cabría esperar que los países tomaran en serio tanto su legislación, como los

³⁷ CEPAL, 2010. Experiencia REDD Internacionales con la participación de los Pueblos Indígenas. En Revisión.

acuerdos internacionales. Un caso que llama la atención es lo ocurrido con Ley Forestal del 2006 de Colombia, donde fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional Colombiana el pasado 23 de enero de 2008, situándose por fuera del ordenamiento jurídico, puesto que al momento de su expedición, no consultó a las comunidades afro-descendientes e indígenas; esta participación democrática debió obedecer al derecho de consulta para la explotación de recursos naturales en sus territorios. Esto nos habla de cómo está existiendo un avance en este tema, lo cual resulta beneficioso en el marco de la implementación de un proyecto REDD+, en virtud de que en la mayoría de los países de la Región que cuentan con masas forestal importantes, es en los territorios de los Pueblos Indígenas y de las Comunidades Locales donde principalmente están estos reservorios de carbono.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto se puede concluir que las barreras y conflictos se presentan en muy diversos ámbitos, y cada uno representa un frente en el que se debe poner un esfuerzo considerable para superar esos obstáculos, al menos podemos identificar los siguientes:

- i. aspectos de tipo técnico, relativos a la capacidad de los países para realizar un monitoreo, registro y verificación de las reducciones (MRV), donde en la mayoría de países se cuenta con escasa capacidad, no obstante existen ejemplos en la región que pueden ser retomados y posibilidades de colaboración Sur-Sur que permitirían escalar capacidades;
- j. aspectos de mercado y financiamiento, en los cuales se detectan ciertas deficiencia, pero también avances y posibilidades naturales de crecimiento conforme avance el mecanismo, por el momento parece ineludible el que sea una mezcla de fondos y mercados, pero principalmente los primeros, los que empiecen a operar para impulsar la marcha del mecanismo REDD+ en los países de la Región;
- k. aspectos de política pública, donde el actuar de las dependencias gubernamentales en algunos casos se torna la principal amenaza para la conservación de los bosques, y en donde habrá que dedicar mucho esfuerzo para alcanzar una visión común del desarrollo;
- l. aspectos legales, donde no se vislumbran conflictos serios, pero de igual forma no estaría de más una revisión al marco legal con la finalidad de hacerlo más claro, aunque esta no sería la urgencia, si vendría en apoyo a una mejor implementación del mecanismo REDD+; y
- m. aspectos sociales, como la seguridad en la tenencia de la tierra y los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, que le imprime un componente de ingobernabilidad, aunque no generalizado, si denota algunas áreas de conflicto que tendrán que irse resolviendo a fin de garantizar la gobernanza en la implementación de los proyectos REDD+.

V. OPCIONES POLÍTICAS Y LEGALES EN LA REGIÓN QUE TIENEN COMO OBJETIVO REDUCIR LA DEFORESTACIÓN.

La decisión de reducir la deforestación y degradación de la cobertura forestal de un país no sólo es responsabilidad de una sola institución, es una decisión que se debe tomar al más alto nivel de la política de un país, porque ello atañe a su modelo de desarrollo y a las pautas que deba seguir para conseguirlo. Esta decisión por lo tanto debe surgir del ejecutivo y permear a todas las instancias de gobierno que tienen injerencia en ello, para que alineen sus planes y programas a esta decisión de política pública, la cual debe ser explícita.

Por lo tanto, de tomarse esta medida debe ser asumida por las dependencias que en sus programas y acciones cuentan con las principales causas de la deforestación, tal como ocurre en algunos países de la Región que han conformado Comisiones Intersecretariales o Interministeriales para atender el tema de Cambio Climático, donde incluso participa el Ministerio de Gobernación en señal de la importancia que para el Estado tiene este tema. De llevarse a cabo esta definición de política, incluso estas mismas Comisiones de Cambio Climático deben contar

con su subcomisión exclusiva para REDD+, donde se determinen compromisos y líneas de política transversal a implementar con metas verificables y plazos de cumplimiento.

El arropamiento de esta decisión de política por lo tanto, no sólo debe recaer en los Ministerio o Secretarías de Medio Ambiente o las que atienden el aspecto forestal, por ello es relevante que se planteen los elementos de política transversal que hagan posible estas reducciones, y que obliguen a los sectores causantes de la DD de los bosques emprender de manera coordinada acciones de reducción, porque de lo contrario de poco sirven estas estructuras trasversales, si todos los involucrados no toman acciones concretas y coordinadas para mitigar las emisiones de GEI.

En los países que ya cuentan con sus NAMAs o están en proceso de construcción, es una buena opción incorporar al mecanismo REDD+ como un bastión importante para cumplir con sus reducciones voluntarias de carbono. Un ejemplo de esto es México, quien ya tiene preparado su Programa Especial de Cambio Climático (PECC 2009-2012)³⁸, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, y fue presentado por el Presidente de la República, dándole con esto al tema el peso político requerido. En él se plantean las medidas de mitigación, adaptación y elementos de política transversal, que el país pretende desarrollar al 2012, en los diferentes sectores que están identificados como emisores de carbono, de manera particular se compromete a la reducción en la categoría de Agricultura Bosques y otros Uso del Suelo, de 131 MtCO₂e, de las cuales el 69% de éstas corresponden a acciones en Bosques y Frontera forestal-agropecuaria. Por lo que un mecanismo como REDD+ es el adecuado para avanzar en este compromiso.

Si bien estas medidas de alta política son necesarias para impulsar un tema de tal relevancia, no hay que olvidar la importancia que tiene el incorporar instancias consultivas integradas por representantes de los sectores productivos y sociales involucrados en estas estrategias, no sólo como un acto de validación de la política, sino con el franco interés de incorporar, o por lo menos analizar, los planteamientos que desde los sectores se puedan hacer en torno a esta política y sus implicaciones prácticas para los sectores. Este aspecto es de la mayor relevancia, y es la diferencia entre contar con aliados u opositores, además de los conflictos políticos o sociales que de una falta de consulta se puedan derivar.

Desde el punto de vista legal, lo que más afecta la pérdida y degradación de la cobertura forestal es el incumplimiento de las leyes, ya que en este momento todos los países de la Región cuentan con disposiciones legales y normativas explícitas sobre el control de la deforestación y el aprovechamiento sostenible de los bosques. No obstante, en muchas ocasiones éstas no se cumplen, ya sea porque el marco jurídico es complejo (sobre regulación) y contradictorio (vacíos de actuación); o porque se dificulta la inspección y vigilancia debido a la escasa estructura y capacidad que tienen las dependencias competentes; por complacencia de las mismas autoridades ante sectores con fuerza política, o simplemente por corrupción.

Por ello, una opción para implementar de mejor manera el mecanismo REDD+, desde el punto de vista legal sería, realizar una revisión del marco legal de los países con la finalidad de afinarlo a un propósito explícito de política de reducción de la deforestación, aligerándolo en algunos casos para que sea más coherente y de fácil interpretación y supervisión; con responsabilidades claras para las dependencias, definiendo sus ámbitos de competencia, coadyuvancia o coordinación, de manera que no se generen vacíos de actuación o sobre regulación. Los marcos legales están completos para la mayoría de los casos, no habría impedimento para que se lograra instrumentar un mecanismo REDD+ desde el punto de vista legal, por lo que las barreras no están en este aspecto, lo que deviene en una oportunidad, más que en una debilidad. Es en la parte instrumental y de cumplimiento de la ley en donde se deben identificar los conflictos y las limitantes.

³⁸ Poder Ejecutivo Federal. 2009. Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático. Gobierno de México.

VI. PRIORIDADES PARA MEJORAR LOS MARCOS INSTITUCIONALES Y LEGALES DE LA REGIÓN, PARA SUPERAR LAS BARRERAS Y CONFLICTOS IDENTIFICADOS.

La prioridad desde el punto de vista institucional es llegar a un acuerdo con los sectores que son los principales causantes de la deforestación, principalmente el sector agropecuario que es el de mayor impacto en las áreas rurales, para adoptar una estrategia de mínima deforestación, de manera que los programas e incentivos que impulsan estén acordes con una estrategia de reducción de emisiones. Sin menoscabo del cumplimiento de su misión, ya que no se trata de minimizar la importancia de esos sectores y su papel en la economía y subsistencia de la población, sino de buscar alternativas que incrementen su productividad y de estabilizar la frontera agropecuaria.

Asimismo, es prioritario que entre las instituciones encargadas de la conservación, aprovechamiento y protección de los bosques exista mayor coordinación y una visión compartida, esto aplica también para las instituciones de gobiernos locales. Sobre todo en los países donde lo relativo a los bosques, o a acciones de fomento forestal, están fuera del Sector Medio Ambiente y Recursos Naturales, o donde son autoridades regionales o locales las que tienen la facultad de autorizar el aprovechamiento de los bosques, como en el caso de Colombia que existen diversas ámbitos de autoridad, y que muchas veces generan confusión en la población.

Mayor capacidad técnica y operativa de las dependencias encargadas de los bosques, así como la búsqueda de alianzas estratégicas con las Organizaciones de Productores o Ambientalistas que se han ganado la confianza de la población, y que muchas veces son ellas las que promueven los proyectos de conservación y aprovechamiento sustentable de los bosques. Esta es una estrategia para ampliar la capacidad de atención a la población objetivo, con la ventaja de que muchas de ellas gozan de credibilidad y pueden constituirse en una puerta de entrada para la organización de los proyectos y el fomento de nuevas tecnologías.

La escases de recursos para incrementar capacidades en todos los ámbitos es el factor común de los países de la Región, mayores recursos son necesarios para incrementar estas capacidades y de esta forma apoyar de mejor manera la implementación de proyectos REDD+, la posibilidad de fondos para los países provenientes del Banco Mundial (FCPF) o cualquier otros donantes, abre la posibilidad de ir escalando las capacidades y la experiencia para entrar a la instrumentación del mecanismo REDD+ por fases, es una forma adecuada de darle tiempo a los países para transformar en la práctica su institucionalidad e ir tomando experiencia. Por ello resulta prioritario que estos fondos vayan fluyendo a los países que han realizado el esfuerzo de elaborar su R-PIN, e incluso algunos ya han preparado el R-PLAN, lo que los pone listos para entrar a una segunda fase de implementación. De igual forma, existe países que requieren de más apoyo técnico y financiero, como es el caso de El Salvador, y otros países de Centroamérica, que se encuentran con mayor dificultad para iniciar.

VII. Recomendaciones generalizables para el desarrollo o mejora de estructuras institucionales y legales adecuadas para la región que permitan facilitar la implementación de un mecanismo REDD+ y la obtención de beneficios correspondientes.

En primera instancia, se recomienda moderar las expectativas sobre el mecanismo REED+ con base en las capacidades naturales del país, la identificación precisa de las causas de deforestación y degradación de los bosques, y las posibilidades de lograrlas disminuir a una escala razonable. Asimismo, los países deben identificar el ámbito en el que tienen mayor potencial para participar en el mecanismo REDD+, de acuerdo a las actividades que están previstas dentro del mecanismo.

En cuanto a la escala del proyecto, los países de la Región actualmente no están en capacidad de implementar el mecanismo a escala nacional, pero es conveniente que lo vayan haciendo a nivel subnacional, para que progresivamente puedan irlo escalando a nivel nacional. En este caso el modelo anidado sería el más conveniente, aunque trae consigo el reto de hacer un buen diseño de

contabilidad y MRV que les permita contar con metodologías compatibles independientemente del nivel al que se esté midiendo.

Considerar también que la decisión de integrarse a este mecanismo debe surgir del nivel político más alto y que debe involucrar de manera transversal a todas las dependencias que tengan que ver con los bosques, o las causas que propician su pérdida y degradación, además de incorporar a las dependencias que puedan aportar asesoramiento técnico, financiero, comercial y de relaciones internacionales, así como los responsables de la gobernabilidad interna.

Es necesaria una visión integral y un cambio de paradigma, soportado, en su caso, por los cambios legales e institucionales que correspondan. Ver más allá del bosque para armonizar las actividades que se realizan en la periferia de éste y que son las principales causantes de la deforestación, pero sin abandonar la idea de desarrollo y subsistencia de la población. Para esto se requiere un análisis minucioso y realista, fijarse metas ambiciosas pero alcanzables.

También es importante que REDD+ en los países se diseñe en concordancia con los demás instrumentos de política que están en operación o construcción. Por ejemplo, es importante que el mecanismo REDD+ esté inmerso en los Programas Nacionales Forestales de largo plazo que han elaborado la mayoría de los países de la Región. Además, con las acciones que se realizan en otras convenciones como la de diversidad biológica, e incluso la desertificación. No existe razón por la cual estos aspectos interrelacionados se analicen por separado, ya que esto propicia la falta de coordinación entre las dependencias e incluso dentro de las mismas dependencias.

La participación social es un elemento fundamental para la buena marcha de los proyectos REDD+. No obstante, aún se carece de mecanismos efectivos de consulta y participación colectiva. Se deben idear nuevas formas de consulta y participación que permeen hasta los niveles más próximos al bosque. La organización comunitaria, de productores, de grupos agrarios, es importante para mantener la gobernabilidad del proyecto, ya que en ellos va a recaer la responsabilidad de cumplir los compromisos asumidos, por ello se debe tener claro los alcances de este mecanismo, en términos de beneficios, pero también de restricciones y transformaciones que se tendrán que ir instrumentando. Las ONGs en este caso juegan un papel fundamental, ya que muchas veces son éstas las que mayor cercanía tienen con la población y gozan de mayor credibilidad, porque en muchas ocasiones han sido los gestores de las comunidades.

En los territorios indígenas y comunidades locales es importante no perder de vista el consentimiento previo informado, y la participación desde el inicio de estos grupos, de otra forma será complicada cumplir con los compromisos de reducción, además de que se pueden suscitar conflictos sociales y pérdida de gobernabilidad y certeza en la implementación del mecanismo.

El mecanismo REDD no debe ser visto nada más como una estrategia para allegarse de recursos económicos, porque quizá no se cumplan esas expectativas en su totalidad, sino que debe ser visto como un catalizador de cambio que permita conservar los importantes reservorios de carbono que aún posee la Región, y disminuir en la medida de lo posible, la tasa de deforestación, sin comprometer la supervivencia de la población que depende de ellos. Esto en principio como un beneficio para el mismo país, a veces se olvida que los países de la Región también se verán afectados con el calentamiento global, y que en primera instancia lo que realicemos será para beneficio propio. La disminución de la cobertura forestal los vuelve más vulnerables no solamente al cambio climático, sino que tiene implicaciones negativas a nivel local, y en segundo lugar que es una forma de contribuir a mitigar un problema de dimensiones mayúsculas y de orden global.

Bibliografía consultada.

Angelsen, A. (ed.). 2008. Moving ahead with REDD: Issues, options and implications. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Angelsen, A. with Brockhaus, M., Kanninen, M., Sills, E., Sunderlin, W. D. and Wertz-Kanounnikoff, S. (eds). 2009. Realising REDD+: National strategy and policy options. CIFOR, Bogor, Indonesia.

Buainain, Antonio Marcio (2003). Reforma Agraria por Conflictos: La gestión del Conflicto de Tierras en Brasil. Univerdidad Estadual de Campinas. Se puede consultar en: <http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/brasil.pdf>
<http://www.rlc.fao.org/es/desarrollo/interag/pdf/brasil.pdf>

CMNUCC. 2006. Informe de un seminario sobre reducción de emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo. FCCC/SBSTA/2006/10, 11 de octubre de 2006.

CMNUCCa. 2008. Informe del taller sobre las cuestiones metodológicas relacionadas con la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo. 8 de septiembre de 2008.

CMNUCCb. 2008. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007. FCCC/CP/2007/6/Add.1 14 de marzo de 2008. <http://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/spa/07a01s.pdf>

CMNUCCa. 2009. Informe de la reunión de expertos sobre las cuestiones metodológicas relacionadas con los niveles de emisión de referencia y otros niveles de referencia. FCCC/SBSTA/2009/2 14 de mayo de 2009.

CMNUCCb. 2009. Cost of implementing methodologies and monitoring systems relating to estimates of emissions from deforestation and forest degradation, the assessment of carbon stocks and greenhouse gas emissions from changes in forest cover, and the enhancement of forest carbon stocks. Technical paper. FCCC/TP/2009/1. 31 de mayo de 2009.

CMNUCC. 2010. Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009. Adición Segunda parte: medidas adoptadas por la Conferencia de las Partes en su 15º período de sesiones. FCCC/CP/2009/11/Add.1. 30 de marzo de 2010.

FAO, 2006. Evaluación de los Recursos Forestales del Mundiales 2005. Hacia la Ordenación Forestal Sostenible. Estudio FAO Montes No. 147. ONU. Roma. 320 pp.

Global Canopy Programme. 2009. "REDD+ makes progress but ultimately fall short amid chaotic climate talks". Diciembre 2009. Consultado en: <http://www.globalcanopy.org/main.php?m=120&sm=169&bloid=49->

IPCC, 2007: Cambio climático 2007: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [Equipo de redacción principal: Pachauri, R.K. y Reisinger, A. (directores de la publicación)]. IPCC, Ginebra, Suiza, 104 págs.

Oran R. Young/Leslie A. King/Heike Schroeder (eds.), (2008). Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and Research Frontiers, Cambridge, Mass.: MIT Press. Consultado en: <http://www.eci.ox.ac.uk/research/climate/cop07/downloads/schroeder-summaryfor-policymakers.pdf>

Sanclemente Zea, Gloria (2009). Aspectos legales e institucionales de REDD. Requerimientos mínimos nacionales para la implementación en términos institucionales y regulatorios. Corporación ECOVERSA. Bogota, D.C. 14 julio de 2009.

Springate-Baginski, O. and Wollenberg, E. (eds.) 2010 REDD, forest governance and rural livelihoods: the emerging agenda. CIFOR, Bogor, Indonesia.