

**II PARTE**

**MARCO JURÍDICO E**

**INSTITUCIONAL DE**

**CENTROAMÉRICA**

**en cambio climático**

# POLÍTICAS Y CONVENIOS REGIONALES

## Entidades e Iniciativas Regionales

### *Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo -CCAD*

Como parte del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), los países de la región cuentan con una Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo, mejor conocida por sus siglas CCAD. Su constitución fue acordada durante la Cumbre Presidencial realizada en Costa Rica en febrero de 1989 y entró en vigencia a partir del 14 de junio de 1990.

Esta comisión busca establecer un régimen de cooperación "... para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, para garantizar una mejor calidad de vida a la población del istmo centroamericano".<sup>75</sup> Para ello, la CCAD enfoca sus esfuerzos hacia los siguientes objetivos:

- a) Valorizar y proteger el Patrimonio Natural de la Región, caracterizado por su alta diversidad biológica y eco-sistémática.
- b) Establecer la colaboración entre los países centroamericanos en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible, con la participación de todas las instancias concernidas por el desarrollo.
- c) Promover la acción coordinada de las entidades gubernamentales, no gubernamentales e internacionales para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación, y el establecimiento del equilibrio ecológico
- d) Gestionar la obtención de los recursos financieros regionales e internacionales necesarios para alcanzar los objetivos del presente régimen.
- e) Fortalecer las instancias nacionales que tengan a su cargo la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente.
- f) Auspiciar la compatibilización de los grandes lineamientos de política y legislación nacionales con las estrategias para un desarrollo sostenible en la región, particularmente incorporar las consideraciones y parámetros ambientales en los procesos de planificación nacional del desarrollo.
- g) Determinar las áreas prioritarias de acción, entre otras: educación y capacitación ambientales, protección de cuencas hidrográficas y ecosistemas compartidos, manejo de bosques tropicales, control de la contaminación en centros urbanos, importación y manejo de sustancias y residuos tóxicos y

peligrosos, y otros aspectos del deterioro ambiental que afecten la salud y la calidad de vida de la población.

- h) Promover en los países de la región una gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

El acuerdo constitutivo de la CCAD no menciona específicamente el problema del cambio climático. Sin embargo, esto no exime que las posibles soluciones y acercamientos al tema puedan canalizarse a través de esta institución regional. Los efectos del cambio climático, como ya es conocido tendrían gran impacto tanto en la economía de nuestros países (en el desarrollo), como en la biodiversidad de la zona. Es por esta razón primordial, que la CCAD impulsó el Convenio Regional sobre Cambio Climático, es la encargada de vigilar los acuerdos contraídos con los Estados Unidos a través del Convenio CONCAUSA, y ha brindado su apoyo a través de capacitaciones y soporte en las negociaciones a los países de la región en materia de cambio climático.

### *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible - ALIDES*

En octubre de 1994, los Presidentes Centroamericanos y el Primer Ministro de Belice acordaron la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Esta es una iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecológico, que se concreta en un Programa de Acciones con las cuales Centroamérica aspira a convertirse en un modelo para otras regiones<sup>76</sup>. En su texto se crea el Consejo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible, integrado por los Presidentes de Centroamérica y el Primer Ministro de Belice y que funciona como otro organismo dentro del SICA.<sup>77</sup>

En su texto constitutivo, ALIDES otorga una definición de desarrollo sostenible, acordada por los países de la región, y por tanto necesaria de tomar en cuenta:

"Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo, y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la

<sup>75</sup> Convenio Constitutivo de la CCAD, Art. , 1989.

<sup>76</sup> C.C.A.D. Alianza para el Desarrollo Sostenible, 1994

<sup>77</sup> Así recalado mediante la Resolución que contiene la Opinión Jurídica emitida por la Corte Centroamericana de Justicia, referente a la Consulta presentada por el Dr. H. Roberto Herrera Cáceres, Secretario General del SICA. 24 de mayo de 1995.

plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras.”<sup>78</sup>

Otra guía importante que nos brinda ALIDES, es la forma en la cual los gobiernos centroamericanos visualizan la consecución de este desarrollo, basado en criterios de subsidiariedad, solidaridad, corresponsabilidad, autogestión y atención a las necesidades básicas de la población, así como en la capacitación de las comunidades.

Para el caso que atañe a la presente investigación, es necesario recalcar que ALIDES posee un mandato específico para:

“Conservar los sistemas que sustentan la vida y los procesos ecológicos que modelan el clima y la calidad del aire y el agua, regulan el caudal de aguas, reciclan elementos esenciales, crean y generan suelos y permiten a los ecosistemas renovarse a sí mismos. Proteger y conservar la biodiversidad de todas las especies de plantas, animales y otros organismos; de las poblaciones genéticas dentro de cada especie y de la variedad de ecosistemas.

Velar por la utilización sostenible de los recursos naturales, en particular el suelo, las especies silvestres y domesticadas, los bosques, las tierras cultivadas y los ecosistemas marinos y de agua dulce.”<sup>79</sup>

En cuanto a los objetivos ambientales específicos de ALIDES, podemos mencionar:

- Armonizar y modernizar los parámetros ambientales, la legislación y las instituciones nacionales encargadas del tema ambiental.
- Reducir los niveles de contaminación de aire, agua y suelo que afectan la calidad de vida.
- Salvar, conocer y usar la biodiversidad de la región promoviendo, entre otras cosas, el desarrollo de corredores biológicos y áreas protegidas, centros de biodiversidad y jardines biológicos.
- Disminuir consistentemente el ritmo de deforestación y al mismo tiempo promover la reforestación y la actividad forestal productiva a nivel regional.
- Manejar adecuadamente las cuencas hidrográficas para garantizar los diversos usos de los recursos hídricos en calidad y cantidad.
- Establecer el Corredor Biológico Centroamericano, con miras a fortalecer el sistema nacional de áreas protegidas.

Por lo tanto, se puede decir que ALIDES posee como uno de sus mandatos el preservar los sistemas climáticos de la región. Como parte de estos esfuerzos, debe procurar la conservación de los bosques nativos y evitar la deforestación, impulsando actividades de reforestación. Todo lo anterior, es compatible con el mandato de la CMNUCC y del PK, sobre todo en cuanto a la capacidad de nuestros países para desarrollar proyectos CUSF dentro del MDL.

#### *Plan Ambiental de la Región Centroamericana - PARCA*

El Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA) es un esfuerzo impulsado por la Dirección General de Medio Ambiente de la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA), y se enmarca dentro de la misión de la CCAD. Busca lograr una mayor integración regional en torno a las políticas ambientales y su gestión se divide en dos ámbitos: el escenario internacional extraregional y el escenario intraregional.

Entre las áreas temáticas claves identificadas a nivel internacional<sup>80</sup> encontramos las siguientes:

- Cambio climático y desarrollo del Mecanismo de Desarrollo Limpio.
- Convenio sobre la Diversidad Biológica, convenciones RAMSAR y CITES.
- Comercio Internacional, Medio Ambiente y Competitividad Regional.
- Cooperación política, financiera y técnica en materia ambiental.
- Buscar sinergia en interrelación de acuerdos internacionales.
- Convenio de Basilea.

En cuanto al tema del cambio climático, el PARCA tiene como objetivos los siguientes:

- Contribuir a la ratificación del Protocolo de Kyoto.
- Lograr el reconocimiento por el valor generado por las existencias actuales de bosque en términos de su función de sumideros.
- Implementar el MDL en la región para aprovechar sus oportunidades de comercio internacional de servicios de mitigación/fijación de gases efecto invernadero.

Por lo tanto, las acciones de la CCAD y de los gobiernos centroamericanos tienden a elaborar estrategias internacionales de incidencia y cabildeo para lograr la ratificación y entrada en vigencia del PK, así como mantener un monitoreo constante de las negociaciones que se presenten a nivel internacional. De igual manera, se pretende establecer un marco institucional y financiero adecuado para el funcionamiento del MDL en la región, y diseñar un plan estratégico regional de

<sup>78</sup> Alianza para el Desarrollo Sostenible, p. 2

<sup>79</sup> Ibidem

<sup>80</sup> CCAD, Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA), <http://ccad.sgsica.org/parca/parca.pdf>, p. 23

mercadeo de los servicios ambientales por fijación de gases efecto invernadero.

#### *Estrategia Forestal Centroamericana -EFCA*

La Estrategia Forestal Centroamericana (EFCA) es un esfuerzo por retomar el tema forestal en conjunto con el tema hidrónico y de biodiversidad, con un mayor nivel de compromiso político. Por lo tanto, se busca contar con un apoyo más decidido de la comunidad internacional. Su visión es consolidar un “...proceso de desarrollo forestal que contribuya significativamente a la reducción de la pobreza, de la problemática del agua y de la vulnerabilidad en la región y, consecuentemente, contribuya al desarrollo humano, mediante la adecuada utilización de los recursos existentes con la activa participación de todos los sectores involucrados”.<sup>81</sup>

La misión de la EFCA es promover y facilitar la elaboración de un marco político, institucional y operativo para apoyar los procesos nacionales de desarrollo en materia forestal. Es así como entre las actividades a realizar se encuentra el fortalecimiento de las acciones del Panel y del Foro Intergubernamental sobre Bosques y los Principios sobre Bosques, complementando la coordinación de esfuerzos que surjan de otras iniciativas similares. A la vez, la EFCA pretende ser un elemento integrador de los diferentes esfuerzos nacionales y regionales en materia de bosques y áreas protegidas. De esta forma, busca fortalecer tanto el Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB) como el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP).

La EFCA se ha propuesto metas a 25 años, para lograr la reducción de la pobreza mediante la participación de las comunidades en la conservación, manejo y recuperación de los bosques y de los beneficios del mismo; el mejorar la captación del recurso agua en los mantos acuíferos a través de una mejor cobertura forestal, así como reduciendo su vulnerabilidad ecológica y social. Para su implementación contará con dos líneas de trabajo: la primera orientada a consolidar espacios de diálogo político a nivel regional, y la segunda a fortalecer las capacidades nacionales para la definición de acciones que permitan ejecutar los Planes Nacionales Forestales.

#### **Instrumentos Regionales sobre Cambio Climático**

##### *El Convenio Regional sobre Cambio Climático*

La negociación y posterior firma y aprobación del Convenio Regional sobre Cambio Climático (CRCC), es una reacción positiva por parte de los países centroamericanos a la existencia de la CMNUCC. Este convenio se firma el 29 de octubre de 1993 en Ciudad de Guatemala, Guatemala.

De acuerdo con su preámbulo, el CRCC busca la utilización racional del medio ambiente del Istmo, en razón de la íntima interdependencia entre los Estados de la Región<sup>82</sup>. De igual manera, busca herramientas para enfrentar adecuadamente los efectos del cambio climático, intentando alcanzar la máxima eficacia en los planos ambiental, social, y económico, basándose en consideraciones pertinentes de orden científico, técnico y económico, que serían reevaluadas continuamente a la luz de los nuevos descubrimientos en la materia.

Es valioso rescatar también que se busca lograr un alto grado de coordinación entre los países de la región, “afirmando que las respuestas al cambio climático deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre estos, y teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias legítimas de nuestros Estados para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza”.<sup>83</sup>

Tal vez la mayor fortaleza de este convenio es su propia existencia. Si bien su cuerpo legal ha quedado un tanto desactualizado, cuando se le compara con las negociaciones o actividades que se realizan a nivel internacional, lo cierto es que su propia existencia demuestra la intención de colaborar y abordar el tema del cambio climático desde un inicio. Por lo tanto, es pertinente reconocer que es el punto de partida para las nuevas discusiones que se deseen generar respecto al tema.

El texto del CRCC reconoce la necesidad de que cada Estado centroamericano incorpore en sus estrategias de conservación y desarrollo el componente climático, razón por la cual hace un llamado a integrar la conservación del clima en las políticas y programas relevantes de los sectores.

El Convenio Regional incluso permite pensar en el desarrollo de proyectos tendientes a lograr la conservación del clima. La anterior afirmación deriva de la redacción de una serie de artículos que podrían dar sustento a la implementación de los proyectos MDL. Estos artículos podrían ser debidamente reglamentados en un instrumento legal diferente, que establezca parámetros o lineamientos generales para que los países de la región desarrollen sus propios proyectos MDL.

El artículo 4 del CRCC reconoce la importancia de la cooperación externa, regional y mundial, en adición a los esfuerzos que las naciones del Istmo Centroamericano se desarrollos. Mientras tanto, su artículo 8 menciona la necesidad de mejorar las prácticas y acceder a la innovación tecnológica que contribuyen a la protección del clima.

<sup>81</sup> CCAD, Estrategia Forestal Centroamericana, 2002, p. 29.

<sup>82</sup> C.C.A.D. Convenio Regional sobre Cambios Climáticos, 1993, Preámbulo, párrafo 1.

<sup>83</sup> Ibid, párrafo 11.

El artículo 9 hace un llamado a la necesidad de establecer acciones fronterizas y regionales en aras de asegurar la conservación del clima. Este objetivo debería alcanzarse a través de los programas nacionales y el establecimiento de prioridades por cada uno de los Estados Contratantes.

Incluso, el CRCC llama a los Estados Contratantes a implementar medidas económicas y legales e incentivos para favorecer la investigación de los cambios climáticos y la conservación del clima. También invita a proveer individualmente o en cooperación con otros Estados y organismos internacionales, fondos nuevos y adicionales, para apoyar la implementación de programas y actividades, nacionales y regionales, relacionados con los cambios climáticos. De lo anterior se desprende que parte de los compromisos aceptados por los países centroamericanos en el CRCC es la búsqueda y el acceso a fondos que permitan desarrollar programas o proyectos tendientes a reducir los efectos del cambio climático.

El CRCC también presenta algunas debilidades, como se mencionara al inicio de esta sección. Tal vez, la mayor de ellas sea el espíritu que sustentó su redacción. Al momento de firmarse el Convenio, las discusiones en torno al cambio climático seguían estando en un plano técnico-científico y se delegaba su discusión a los entes meteorológicos nacionales. Con el pasar del tiempo esta dinámica varió por completo, sobre todo al introducirse en las negociaciones internacionales la posibilidad de incluir mecanismos de mercado como instrumentos para alcanzar la reducción de gases efecto invernadero. Las discusiones pasaron del plano técnico científico al económico-político. El CRCC no fue reformado para reflejar estas discusiones que se daban en los planos extra-regionales, y de ahí que de su lectura pueda parecer desfasada con la realidad actual.

Lo anterior puede ser ejemplificado mediante el artículo 19 del CRCC, en el cual se crea el Consejo Centroamericano de Cambios Climáticos (CCCC) como "... un ente asociado a la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y al Comité Regional de Recursos Hídricos del Istmo Centroamericano (CRRH) conformado por los Directores de los Servicios Meteorológicos de los Estados del Istmo..."<sup>84</sup> De este modo, el CCCC fue creado como el ente encargado de coordinar esfuerzos regionales para uniformizar las políticas vinculadas con el desarrollo del Sistema Regional del Control de Cambio Climático.

Es de notar la poca efectividad que ha tenido el CRCC, ya que sus mandatos y exhortaciones no han sido cumplidos por los países firmantes. Un caso evidente es la no existencia, en ninguno de los países de la región, de una

ley específica para lidiar con el tema del cambio climático. Este es uno de los compromisos más importantes que establece el convenio y, sin embargo, ninguno de los países firmantes lo ha llevado a cabo.

De igual manera, es necesario recalcar que no existe un plan de acción centroamericano como tal en el tema, aunque este es otro mandato establecido en el CRCC. Es verdad que se han desarrollado algunos intentos de trabajo en conjunto, como CONCAUSA, pero la verdad es que no se ha cumplido con el establecimiento de un plan de acción climática regional.

También se debe llamar la atención en cuanto a que este convenio no establece mecanismos de cumplimiento<sup>85</sup>. Al carecer de medios para llamar a cuenta a los Estados firmantes, se dificulta la rendición de cuentas y, por lo tanto, no se puede esperar un nivel de cumplimiento alto en este sentido.

Asimismo, es necesario mencionar que el CRCC ha sido firmado por todos los países de la región, con excepción de Belice. Esto es bueno tomarlo en consideración, ya que Belice también es parte de los países analizados a través de las distintas consultorías que FAO y el PBCC están llevando a cabo.

En cuanto a la necesidad de adecuar o no el CRCC a la actualidad, surgen ciertas preguntas que deben ser contestadas de previo. Por ejemplo, si es necesario contar con un protocolo centroamericano que regule exclusivamente los proyectos MDL o si esto no es necesario ya que los lineamientos internacionales ya están dados para todos los países a través del PK y de la reglamentación emitida por la Junta Ejecutiva del MDL.

Esta es la primera gran pregunta a resolver. Los países centroamericanos deben estar claros en si desean un instrumento regional exclusivo para lidiar con los proyectos o si no lo consideran necesario pues se cuenta con suficiente reglamentación internacional que guíe sus procedimientos nacionales.

Si bien esta pregunta queda en el aire para que las autoridades nacionales respectivas emitan su opinión, como parte de este estudio se indicarán los elementos mínimos que debería contener un instrumento regional tendiente a reglamentar y uniformar los procedimientos para establecer proyectos MDL.

#### CONCAUSA

CONCAUSA es una declaración conjunta entre los países Centroamericanos y el gobierno de los Estados Unidos de América, firmada durante la Cumbre de las Américas en

<sup>84</sup> Ibid, art. 19.

<sup>85</sup> Entrevista con Marco González, CCAD, El Salvador, 7 de noviembre del 2002.

1994 en Miami. De esta forma, los Estados Unidos convirtieron en el primer socio extra-regional de ALIDES.

Posteriormente, se realiza una nueva declaración conjunta en el 2001, con ocasión del quinto aniversario de CONCAUSA. En esta ocasión, se incluye un plan de acción a través de matrices, con varios puntos de interés para los países firmantes, como el fortalecimiento a la distribución y generación de energía utilizando fuentes renovables en el área. Sin embargo, lo más importante de recalcar para esta investigación es el compromiso de fortalecer la capacidad en Centroamérica para prevenir y manejar los desastres naturales, así como para adaptarse a los impactos del cambio climático.<sup>86</sup>

A través de CONCAUSA se han recaudado US\$2.4 millones, los cuales deben distribuirse en 4 áreas de trabajo:

- Cobertura forestal (para evaluar la captura y emisiones de CO<sub>2</sub> de los bosques en la región).
- Facilitar la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos que ayuden a disminuir los efectos del cambio climático (sean estos MDL o de otra naturaleza).
- Desarrollar modelos de eficiencia energética.
- Buscar disminuir la vulnerabilidad, por ejemplo a través de estudios de adaptación de ecosistemas como los manglares.

A continuación incluimos la última matriz aplicada a CONCAUSA en lo relativo a los temas que atañen a la presente investigación. Es necesario aclarar que CONCAUSA incluye otras matrices también relacionadas con el tema de cambio climático, pero que se apartan de nuestro enfoque inicial (bosques y recursos forestales).

#### **Convenios regionales relevantes en bosques y cambio climático**

##### *Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales*

El Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales (en adelante Convenio Regional Forestal) tiene una vinculación directa con el tema de este estudio. Ello se debe a que su objetivo fundamental es potenciar el desarrollo forestal de América Central<sup>87</sup>. De igual manera busca lograr una preponderancia estratégica en cuanto a los territorios con cobertura boscosa y los suelos de aptitud forestal.

Sobre todo, promueve que los bosques de América Central sean valorados en su justa dimensión en cuanto a la generación de bienes y servicios, y sean aprovechados en forma racional y sostenida. También pretende que los recursos forestales sean un mecanismo para mejorar la calidad de vida de la población centroamericana, mediante el fomento y promoción de acciones nacionales y regionales tendientes a disminuir la pérdida del mismo, asegurar su aprovechamiento racional y establecer los mecanismos para revertir el proceso de destrucción.

En aras de lograr este objetivo, el Convenio Regional Forestal en su artículo 1 reconoce al menos tres elementos importantes a tomar en cuenta en el tratamiento de los recursos forestales:

- a) Las necesidades de desarrollo.
- b) Conservar y usar sosteniblemente, en función económica y social, su potencial forestal.
- c) Asegurar que las actividades dentro de su jurisdicción o control, no causen daños al medio ambiente del país, ni a otros de la región.

Es necesario recalcar que el objetivo de este Convenio es la promoción de mecanismos (tanto nacionales como regionales) capaces de evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal ubicadas en terrenos de aptitud forestal y recuperar las áreas deforestadas, la desincentivación de acciones que propicien la destrucción del bosque en tierras de aptitud forestal, entre otras. Todo lo anterior armoniza con los objetivos que se buscan a través de los proyectos forestales desarrollados bajo el MDL, y de ahí la importancia de tomar en cuenta los objetivos y principios enunciados en este Convenio.

El artículo 4 nos esclarece aún más el mandato por lograr que se reinvierta en la conservación y restauración del recurso forestal parte de lo que este genera por sí mismo, a la vez que hace un llamado a fortalecer las negociaciones internacionales que puedan generar apoyo financiero para alcanzar el objetivo de este convenio.

Un requisito importante y que debe ser tomado en cuenta es la promoción de la participación de todos los interesados, incluidas las comunidades locales, poblaciones indígenas y organizaciones no gubernamentales, en la planificación, ejecución y evaluación de la política nacional que se dé como producto de esta Convención. Este mandato debe ser incorporado en el proceso de diseño, aprobación y posterior ejecución de los proyectos forestales que se generen en el marco del MDL.

<sup>86</sup> CCAD, Joint Communiqué on CONCAUSA between Central American Countries and the United States of America, 2002.

<sup>87</sup> C.C.A.D., Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales, 1993. Párrafo 2.

## TEMA DE CAMBIO CLIMÁTICO EN CONCAUSA

OBJETIVOS	RESULTADOS	ACCIONES CONJUNTAS
1. Sistemas de monitoreo y verificación de gases de efecto invernadero instalados y en funcionamiento.	<p>Inventarios y proyecciones de emisiones actualizadas, según la periodicidad que se acuerde en el proceso de negociaciones, utilizando las guías más recientes y el manual de buenas prácticas del Panel Inter gubernamental de Cambio Climático (IPCC).</p> <p>Proyecciones confiables de emisiones para escenarios realistas y deseables de desarrollo sostenible elaboradas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación para expertos nacionales a fin de actualizar los inventarios nacionales y regionales de emisión de gases de efecto invernadero, y elaborar escenarios de emisiones futuras.</li> <li>Establecimiento de sistemas nacionales de inventarios de gases de efecto invernadero, con el propósito de crear capacidades nacionales permanentes que garanticen la buena calidad de los inventarios.</li> <li>Capacitación en el diseño y aplicación de sistemas de monitoreo y verificación de proyectos que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, destinada a los funcionarios del gobierno responsables del endoso y seguimiento de dichos proyectos y a los desarrolladores de los proyectos.</li> <li>Reanudar, en aquellos países en donde se haya suspendido, la elaboración y actualización anual de los balances energéticos nacionales, incluyendo el mercado de la leña, mediante asesoría técnica, capacitaciones y fortalecimiento institucional.</li> <li>Elaboración y actualización periódica de los inventarios nacionales oficiales, mediante el establecimiento de un sistema de información, desarrollo de bases de datos, asistencia técnica, capacitación y fortalecimiento institucional.</li> <li>Llevar a cabo reuniones a nivel político y técnico entre los gobiernos de Centroamérica y los Estados Unidos para discutir las guías para realizar inventarios y las mejores prácticas para reunir datos sobre emisiones, así como también las implicaciones de los diferentes escenarios de emisiones y las políticas de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC).</li> </ul>
2. Formulación de políticas para la mitigación de los gases de efecto invernadero, que sean viables y compatibles con el desarrollo nacional sostenible.	<p>Políticas nacionales compatibles con el Desarrollo Sostenible y el Cambio Climático.</p> <p>Los encargados gubernamentales de planificación y de la formulación de políticas toman en cuenta rutinariamente el impacto del cambio climático en la formulación de políticas económicas, sociales y de energía.</p> <p>Los grupos interinstitucionales encargados de la formulación de políticas analizan y ponen en ejecución estrategias para la mitigación del cambio climático.</p> <p>La sociedad civil apoya el desarrollo y ejecución de políticas o proyectos de mitigación del cambio climático.</p> <p>Marco legal apropiado para incentivar la ejecución de medidas de mitigación (energías renovables, eficiencia energética, transporte alternativo, uso racional y apropiado de fertilizantes, manejo sostenible de los recursos naturales, etc.)</p> <p>Mecanismos bilaterales efectivos entre los Estados Unidos y Centroamérica para viabilizar el desarrollo y transferencia de tecnologías ambientalmente limpias establecidos</p> <p>Mecanismos a nivel político establecidos para considerar y promulgar decisiones sobre inventarios de emisiones y el monitoreo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Políticas nacionales compatibles con el Desarrollo Sostenible y el Cambio Climático.</li> <li>Los encargados gubernamentales de planificación y de la formulación de políticas toman en cuenta rutinariamente el impacto del cambio climático en la formulación de políticas económicas, sociales, y de energía</li> <li>Los grupos interinstitucionales encargados de la formulación de políticas analizan y ponen en ejecución estrategias para la mitigación del cambio climático.</li> <li>La sociedad civil apoya el desarrollo y ejecución de políticas o proyectos de mitigación del cambio climático</li> <li>Marco legal apropiado para incentivar la ejecución de medidas de mitigación (energías renovables, eficiencia energética, transporte alternativo, uso racional y apropiado de fertilizantes, manejo sostenible de los recursos naturales, etc.)</li> <li>Mecanismos bilaterales efectivos entre los Estados Unidos y Centroamérica para viabilizar el desarrollo y transferencia de tecnologías ambientalmente limpias establecidos</li> <li>Mecanismos a nivel político establecidos para considerar y promulgar decisiones sobre inventarios de emisiones y el monitoreo.</li> <li>Eventos con representantes del gobierno y la sociedad civil para intercambiar datos e información acerca de las tecnologías más recientes de mitigación de emisiones de gas de efecto de invernadero y sistemas de verificación.</li> <li>Seminarios, conferencias y sesiones de capacitación sobre avances tecnológicos que ayudan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.</li> <li>Consultas periódicas entre los representantes de la sociedad civil y los encargados gubernamentales para la formulación de políticas relacionadas con la mitigación de emisiones.</li> <li>Estudios y asesoria para la preparación de propuestas o medidas de mitigación y uso de tecnologías apropiadas.</li> <li>Ligar proyecciones al uso de energía, parámetros macro-económicos, tecnologías y otras variables relacionadas con las estrategias de la mitigación climática.</li> <li>Realizar proyecciones que involucre variables energéticas, macroeconómicas, tecnológicas y ambientales relacionadas con las estrategias de mitigación climática.</li> </ul>

Igual importancia contiene el artículo 6, al estipular la obligatoriedad de realizar estudios de impacto ambiental en las áreas forestales donde se propongan otorgar concesiones forestales a gran escala u otras actividades económicas que afecten negativamente a los bosques. Este requisito debe ser tomado en consideración también a la hora de tratar con proyectos MDL, pues se debe contar con suficiente información que asegure que su impacto no será negativo para el ambiente local ni global.

Cabe recalcar que, si bien este Convenio es enfático en la necesidad de tomar en cuenta los servicios ambientales que genera el bosque, no se hace mención específica a la fijación o absorción de carbono directamente. Se menciona esta particularidad pues este no es el caso de otros servicios (aprovechamiento forestal, ecoturismo, agua potable, producción hidroeléctrica, biotecnología) que sí se encuentran plasmados directamente en el texto del Convenio Regional Forestal. Esto no implica que la absorción de carbono no sea un servicio ambiental importante, pero sí demuestra que al momento de suscribir el Convenio este no era un tema relevante para los países firmantes.

Si se quisiera, se podría intentar una pequeña reforma para incluir los beneficios de la fijación de carbono como aspecto relevante de los sistemas forestales. Sin embargo, esto no se recomienda por varias razones. Primero el proceso sería en extremo largo y complicado para lograr una reforma tan pequeña, y segundo, este servicio ya ha sido ampliamente reconocido en otros Convenios Internacionales, por lo que el esfuerzo invertido sería exagerado para incluir un concepto que ya de por sí puede ser incluido gracias a la vaguedad que se deja a lo largo del Convenio Regional Forestal, al hablar de servicios ambientales en general y no dar una lista taxativa de los mismos.

#### *Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central*

El Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central (en adelante Convenio de Áreas Silvestres Prioritarias), busca unir esfuerzos entre los países del istmo para lograr una mejor protección y conservación de la diversidad biológica,

terrestre y costero-marina, para el beneficio de las presentes y futuras generaciones<sup>88</sup>. Para lograr este objetivo de conservación, se alienta a los países firmantes a buscar la cooperación externa (global o regional) para aumentar los esfuerzos de conservación de la región.

Es justamente la posibilidad de utilizar ayuda externa para lograr la conservación de los hábitats naturales de la región centroamericana, el vínculo que tiene este Convenio con el CRCC. Como ya se ha mencionado, los proyectos forestales MDL pueden ser una fuente de ingresos económicos para recuperar áreas denudadas, y por ende ayudar a la recuperación de la biodiversidad del área. En especial, este tipo de proyectos fomentan la conservación *in situ* de ecosistemas y hábitats naturales, cumpliendo con lo establecido en el artículo 4 de este convenio.

Además, al ser los mismos países los que establecen los criterios de elegibilidad y evaluación de los proyectos que se llevarán a cabo en sus territorios, también estarían cumpliendo con el mandato del artículo 2 del Convenio de Áreas Silvestres Prioritarias, ya que este reafirma el derecho soberano de los Estados contratantes de conservar y aprovechar sus propios recursos biológicos de acuerdo a sus propias políticas y reglamentaciones.

Los proyectos forestales del MDL también estarían a tono con las estipulaciones del artículo 13 de Convenio de Áreas Silvestres Prioritarias, el cual reza indica que, con el propósito de cumplir a cabalidad con el presente Convenio, se deberá:

- Implementar medidas económicas y legales para favorecer el uso sustentable y el desarrollo de los componentes de la diversidad biológica.
- Asegurar el establecimiento de medidas que contribuyan a conservar los hábitats naturales y sus poblaciones de especies naturales.

Lo anterior porque, de acuerdo con los lineamientos internacionales ya establecidos, los proyectos MDL deben ser beneficiosos a la biodiversidad y, por lo tanto, buscan aumentar el área de cobertura forestal que a su vez albergará a distintas especies silvestres originarias de la región.

<sup>88</sup> C.C.A.D., Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central, 1992, Preámbulo, párrafo 1 y artículo 1.

# ÁNALISIS COMPARATIVO DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

## Políticas e instituciones nacionales relacionadas con el Cambio Climático

De acuerdo con lo analizado durante esta investigación, y como es de todos conocido, la región centroamericana ha hecho un gran esfuerzo por contar con legislación ambiental suficiente para proteger el ambiente. Si bien hay normas que podrían ser mejoradas en su redacción u aplicación, lo cierto es que se cuenta con instrumentos legales que regulan en mayor o menor medida la protección de los bosques, el uso del recurso maderero y los efectos del cambio climático.

Ejemplo de lo anterior son las Constituciones Políticas de nuestros países. Aunque éstas varían en cuanto a su acercamiento a la protección del ambiente, todas incluyen articulados respecto a la necesidad de conservar los recursos naturales. En algunas de ellas se hace mención de forma general al derecho que poseen las personas a un ambiente sano<sup>89</sup>, o a las responsabilidades del Estado de proteger los recursos naturales, la biodiversidad y el medio ambiente<sup>90</sup>. Otras detallan aún más las necesidades de sus habitantes y proceden a declarar de urgencia nacional<sup>91</sup> o de conveniencia colectiva<sup>92</sup> actividades como la reforestación y la conservación de los bosques.

En cuanto a la legislación específica sobre el tema que nos atañe, es necesario señalar que en ninguno de los

países centroamericanos se cuenta con una ley específica sobre cambio climático. Como se verá posteriormente, esta es una falta a un compromiso establecido en el Convenio Regional sobre Cambio Climático. En cuanto al tema forestal (conservación de bosques, manejo forestal y plantaciones) todos los países cuentan con normas relativas al tema. Ya sea que éstas se encuentren dentro de las leyes forestales respectivas, o que se encuentren reforzadas por otros instrumentos legales, como lo son las Leyes Generales o Leyes Orgánicas Ambientales, leyes de biodiversidad, etc.

En cuanto a las leyes forestales, estas son bastante recientes<sup>93</sup>. En el caso de la Ley Forestal de El Salvador, su promulgación se dio en el 2002. En igual situación se encuentra Nicaragua, ya que en este país se aprobó recientemente la nueva Ley Forestal<sup>94</sup>. Por lo tanto, la política forestal está en pleno proceso de diseño y adaptación a las nuevas regulaciones.

### *Instituciones encargadas del tema forestal*

Es de todos conocido que cada uno de los países centroamericanos poseen ministerios o secretarías de ambiente. Sin embargo, el tema forestal y sus regulaciones no necesariamente son competencia de estas instituciones. Este es el caso de Nicaragua, El Salvador, y Honduras.

**Las autoridades ambientales de Centroamérica**

País	Tema forestal	Tema bosques	Tema ambiental
Costa Rica	MINAE-	MINAE	MINAE
El Salvador	MAG	MAG	MARN
Guatemala	MARN*	MARN*	MARN*
Honduras	COHDEFOR	SERNA	SERNA
Nicaragua	MAGFOR	MARENA	MARENA
Panamá	ANAM	ANAM	ANAM

ANAM: Autoridad Nacional Ambiental

COHDEFOR: Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAGFOR: Ministerio Agropecuario y Forestal

MARN: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

MARN\*: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

MARENA: Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales

SERNA: Secretaría de Recursos Naturales

<sup>89</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, art. 50. Constitución Política de la República de Nicaragua, art. 60. Constitución Política de la República de Panamá, art. 114.

<sup>90</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, art. 117.

<sup>91</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, art. 126.

<sup>92</sup> Constitución Política de la República de Honduras, art. 340.

<sup>93</sup> Para mayor detalle, referirse a los distintos informes nacionales generados con el proceso PBCC-FAO.

<sup>94</sup> De acuerdo con información suministrada por el diario "La Prensa" del 3 de agosto del 2003, la Ley Forestal de Nicaragua fue aprobada por unanimidad el 25 de julio del 2003.

La ubicación del tema forestal dentro de uno u otro ministerio evidencia el matiz con el cual se ven las actividades forestales, y cómo éstas calzan dentro de las políticas nacionales. Cuando el tema es competencia de los ministerios de agricultura, se denota una visión extractivista en el manejo del recurso, una tendencia a industrializar esta actividad. Por lo tanto, su labor por lo general se enfoca en impulsar plantaciones, investigar métodos para hacer las plantaciones más rentables y, en consecuencia, generar más productos maderables. Mientras que cuando el tema es competencia de los ministerios de ambiente, se denota una tendencia a buscar un mayor equilibrio en cuanto a la producción económica y un uso de menor impacto del recurso forestal. De igual manera, se cuenta con requisitos ambientales más estrictos para otorgar los permisos de manejo forestal. También se podría pensar en la existencia de una tendencia de proyectos CUSF más orientados a la recuperación de suelos y la regeneración asistida que a las plantaciones.

No es competencia de este estudio proponer un cambio de competencias ministeriales en el tema forestal. Sin embargo, se consideró necesario recalcar esta diferencia, pues aunque parezca una mera disertación filosófica, las normas y cuidados que tiene cada país en cuanto a los proyectos forestales se ve influenciada por la visión de quienes dan vida y ponen en práctica las normas escritas. En tal sentido, si las visiones son extractivistas, el cuidado que se ponga a los beneficios para la biodiversidad podría no tener el peso que la normativa internacional ha buscado otorgarle. Es decir, si la visión de los entes nacionales competentes es impulsar las actividades económicas usuales -plantaciones- (*"business as usual activities"*) y utilizar el MDL como otra forma más de incentivar estas actividades lucrativas, los esfuerzos invertidos pueden no generar los frutos deseados.

Las plantaciones como tales, generan gran desconfianza, sobre todo entre las organizaciones no gubernamentales, ya que por lo general son monocultivos y, en algunos casos, incluso se establecen en terrenos anteriormente cubiertos de bosque. Por lo tanto, estos proyectos tendrán un escrutinio riguroso por parte de ciertos actores nacionales o internacionales, los cuales pueden presentar sus impresiones y comentarios ante la Junta Ejecutiva del MDL y oponerse a la validación o certificación de un proyecto determinado. Es por esta razón que se debe prestar gran atención a los beneficios que los proyectos generarán para la biodiversidad nativa.

Lo anterior es una llamada de atención al hecho de que, por intentar impulsar el desarrollo a través de productos maderables, no se debe perder la perspectiva de que el

objetivo último del MDL es lograr desarrollo en armonía con el ambiente existente. Y que las medidas generadas y financiadas por el MDL deben ser coherentes y compatibles con la CDB y la CCD, y sobre todo deben ser actividades adicionales a las ya realizadas dentro de un país.

De igual modo, estas divergencias en la visión y acercamiento al tema forestal podrían dificultar el mantener un bloque regional de negociación de lineamientos o regulaciones con miras a la COP-9. Asimismo, esta situación también podría generar diferencias a futuro, cuando se negocien las normas para el II Período de Compromisos y se negocien nuevas posibilidades para los proyectos CUSF y de conservación.

Por lo tanto, con el fin de evitar posibles choques entre instituciones y oficinas gubernamentales, se aconseja el establecimiento de comités de coordinación para el tema de cambio climático y recursos forestales. Estos comités deberían incluir a los responsables a nivel nacional de los temas forestales, protección de bosques y cambio climático, como mínimo; sobre todo si estos son funcionarios de diferentes ministerios o secretarías.

#### *Incentivos y pago por servicios ambientales*

Pareciera ser que la norma dentro de la región es utilizar incentivos para apoyar el desarrollo de las actividades forestales. Sin embargo, estos mecanismos rara vez contemplan la necesidad de incluir en sus modalidades o de tomar en cuenta los servicios ambientales que el recurso forestal brinda. De esta forma, es fácil encontrar incentivos económicos o fiscales dentro de la legislación nacional, pero es extraño que éstos contengan una relación directa con una valoración integral del recurso forestal.

El caso de Guatemala, por ejemplo, nos indica en su misma política ambiental que "... el mercado actual no reconoce el valor ambiental de los bosques, propiciando sub-valoración de dichos productos y favoreciendo cambios de cobertura forestal hacia otras actividades económicas aparentemente más rentables en el corto plazo...".<sup>95</sup> Sin embargo, en su legislación se reconoce un incentivo económico a los propietarios de tierras que realicen actividades de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales y establecimiento de plantaciones.

En algunos países, la legislación nacional ha creado incentivos pero éstos no han sido puestos en práctica. Este es el caso de Honduras, que cuenta con una Ley de Incentivos a la Forestación, Reforestación y Protección del

<sup>95</sup> SOBENES (A.), Marco Jurídico e Institucional del Sistema Bosques y Cambio Climático. Caso Guatemala, 2002, p. 30.

Bosque (Decreto 163-93). Su objetivo es apoyar el desarrollo de actividades de forestación, reforestación y protección de bosque, así como el manejo de los bosques naturales y el establecimiento de plantaciones. Sin embargo, de acuerdo con la información obtenida y consultada<sup>96</sup>, esta ley no ha sido aplicada ni una sola vez desde su promulgación y, por lo tanto, ningún proyecto se ha acogido a sus beneficios.

El caso de Panamá también presenta una serie de incentivos establecidos mediante una ley especial, los cuales no se han puesto en práctica. Esta ley es conocida como Ley de Reforestación (Ley No. 24 del 23 de noviembre de 1992), y establece los siguientes incentivos:

- Crédito ambiental canjeable.
- Crédito forestal canjeable.
- Derecho de desarrollo sostenible.
- Créditos canjeables por reforestación con especies nativas.
- Pagos por servicios de conservación de beneficios nacionales y globales.
- Certificación de procesos y productos ambientalmente limpios.

De acuerdo con la información recopilada, estos instrumentos son complejos y esta característica ha llevado a que ninguno de ellos se haya precisado y menos implementado. Panamá también cuenta con otra serie de

incentivos, sobre todo de corte fiscal para actividades relacionadas con el manejo de los bosques naturales y el establecimiento de plantaciones forestales.

Para el caso de El Salvador, de acuerdo con la Ley del Ambiente, se crea un incentivo especial para promover la reforestación. Este debería tomar en cuenta la valoración económica del bosque, incorporando los servicios ambientales que presta. Sin embargo, hasta el 2003 no se contaba con información en cuanto a la aplicación de este pago por servicios ambientales. Por su parte, la Política Nacional de Desarrollo Forestal de Nicaragua incluye en su apartado de Fomento el establecimiento de incentivos para el establecimiento de sistemas agroforestales, plantaciones y manejo forestal sostenible; así como para realizar pago por servicios ambientales.<sup>97</sup>

El caso de Costa Rica presenta un sistema de pago a los propietarios de bosques naturales, o involucrados en actividades de reforestación, basado en el cálculo de los servicios ambientales que prestan con dichas actividades. El mismo fue creado en 1996, a través de la Ley Forestal (Ley No. 7575), cuando se estableció la creación de créditos de carbono como un "...servicio ambiental del bosque y las plantaciones forestales por mitigación (fijación, reducción, secuestro, almacenamiento y absorción) de emisiones de gases de efecto invernadero".<sup>98</sup>

### **El pago por servicios ambientales en Centroamérica**

País	Pago por Servicios Ambientales	Incentivos
Costa Rica	Cuenta con un sistema de pago por servicios ambientales: conservación de bosque, reforestación. Manejo de bosque (suspendido).	Se cuenta con incentivos para fiscales, así como con mecanismos de protección especial contra invasores de los terrenos que se encuentren bajo algún régimen de protección ambiental.
El Salvador	Se cuenta con una norma de pago por servicios ambientales, pero se desconoce su aplicación	Incentivos Forestales. El Art. 20, dispone que el MAG, el Ministerio de Economía y la Comisión Forestal, elaborarán programas de incentivos para propiciar el desarrollo forestal.
Guatemala	No	Conservación de bosques, manejo de bosques naturales, establecimiento de plantaciones.
Honduras	No	Conservación de bosques, manejo de bosques naturales, establecimiento de plantaciones.
Nicaragua	De acuerdo con la consultoría nacional, se cuenta con una norma de pago por servicios ambientales, pero del documento no se desprende si ha sido aplicada	Incentivos para sistemas agroforestales, plantaciones y manejo forestal sostenible
Panamá	No	Manejo de bosques naturales, establecimiento de plantaciones.

<sup>96</sup> Ver documentos VALLEJO (M.) y CRUZ (A.), Evaluación y Análisis del Marco Legal e Institucional sobre Bosque y Cambio Climático en Honduras, 2002.

<sup>97</sup> Ver documento HERNÁNDEZ (J.) Informe Final "Bosques y Cambio Climático", 2003. p. 17

<sup>98</sup> República de Costa Rica, Ley 7575, artículo 3, inciso k

Se entiende por pago por servicios ambientales "...el reconocimiento económico que hace el Estado costarricense a los propietarios de bosques y plantaciones forestales por los servicios ambientales que brindan las áreas boscosas".<sup>99</sup> Por lo tanto, se toman en consideración los servicios en cuanto a la mitigación de gases de efecto invernadero, protección de cuencas y del recurso hídrico, protección de la biodiversidad y de los ecosistemas, y belleza escénica.

En un inicio, el pago por servicios ambientales cubría las actividades de reforestación, protección de bosques y manejo de bosques primarios. Sin embargo, los incentivos al manejo forestal se han convertido en fuente de controversia, por lo cual se ha dejado de separar un rubro para incentivar esta actividad a través del PSA.

El modelo diseñado en la Ley 7575 autoriza al Estado costarricense a interiorizar los costos del servicio ambiental de mitigación de emisiones, estableciendo mecanismos de contribución a lo interno del país. Además, faculta al Estado para que reclame el pago por este servicio a nivel internacional. Este fue el sustento legal para la creación de los primeros proyectos de implementación conjunta impulsados por Costa Rica.

#### *El cambio climático y el tema forestal en las legislaciones nacionales*

En cuanto a la inclusión del tema cambio climático en conjunto con los elementos forestales en las políticas nacionales, se denota una tendencia a ubicar al MDL y sus proyectos como meras formas de fortalecer el sector forestal como un todo. Ya sea porque expresamente estas políticas señalan el secuestro de carbono como un servicio ambiental que generan los bosques y los sistemas forestales, y por lo tanto se cuenta con un mandato específico para identificar potenciales proyectos MDL o de adaptación, o porque en los programas ambientales se buscan incentivos directos para que las personas se involucren en la conservación del bosque y en la generación de recursos forestales. En ambos casos, el MDL es visto como una forma de atraer inversión a las actividades forestales.

Esta situación puede generar ciertas preguntas o dudas respecto a la adicionalidad ambiental de los proyectos, pues si de todas formas el gobierno ya estaba interesado en desarrollar una actividad específica (reforestación para recuperación de cuencas, de suelos, protección de bosque, etc.), sería necesario demostrar por qué un

proyecto MDL determinado no es parte del escenario "*business as usual*" (actividades usuales). Es indudable que los países centroamericanos impulsan a través de sus políticas nacionales una serie de actividades de conservación, utilización forestal y establecimiento de plantaciones, que podrían ser tomadas como actividades normales y que de todas formas serían realizadas por el Estado o por los privados, debido a las condiciones legales existentes en ellos.

En la mayoría de los programas forestales de los países centroamericanos, se evidencia una tendencia hacia el fomento de plantaciones forestales o manejo forestal. El caso de El Salvador es bastante particular, pues el lenguaje utilizado en su política forestal da la impresión de tener un modelo extractivista como motor de sus políticas. El mismo es enfático en cuanto a la siembra de árboles para la producción de madera. Incluso utilizan un término que llama la atención "bosque para producción de madera", el cual a falta de una definición que lo acompañe da la impresión de ser otra forma más de referirse a las plantaciones forestales.

En este punto, es necesario recordar nuevamente que apostar la mayoría de los esfuerzos dentro del MDL a impulsar plantaciones puede no ser recomendable. La imagen que enfrentan estos proyectos es bastante negativa, por lo cual su diseño debe ser extremadamente cuidadoso, especialmente en cuanto a la generación de beneficios para la biodiversidad existente y para las comunidades locales involucradas o vecinas del proyecto.

De igual forma, es necesario tomar en cuenta que el carbono que se fije a través de este tipo de proyectos debería ser carbono de calidad. Por lo cual, no se debe bajar la guardia cuando se formulen o aprueben otros tipos de proyectos CUSF. El mercado de carbono posee todas las características de convertirse en un mercado agresivo, por lo cual el carbono que se ofrezca en la región debe contar con características que hagan más atractiva su compra. De ahí que se recalque la necesidad de incorporar otros elementos adicionales a la sola captura de carbono: protección real a la biodiversidad y generación de beneficios a las comunidades rurales.

#### **Oficinas nacionales revisoras de proyectos MDL**

El camino para la creación de las oficinas encargadas de aprobar los proyectos MDL ha sido distinto en cada uno de los países de la región, y no se puede decir que haya uniformidad entre ellas. Por ejemplo, al momento de desarrollar este estudio ya dos de los países centroamericanos contaban con oficinas reconocidas

<sup>99</sup> LEIVA (M.), Marco Jurídico-Institucional en Costa Rica, 2002, p. 20.

como Autoridades Nacionales Designadas (AND) por la Junta Ejecutiva del MDL. Estas son las oficinas de El Salvador y Nicaragua.

A pesar de lo anterior, todos los países incluidos en este análisis cuentan con alguna oficina encargada de impulsar el desarrollo o revisar proyectos de reducción de emisiones de carbono. En algunos países se han creado oficinas especialmente para el desarrollo o aprobación de proyectos de reducción de emisiones. En otros casos, es evidente que el componente de proyectos es visto de forma integral dentro de las oficinas y programas de cambio climático.

Así, vemos que países como Honduras, Guatemala, Nicaragua y Costa Rica poseen oficinas especializadas en el tema de proyectos de mitigación. Estas oficinas comparten algunas funciones básicas, siendo la más importante la

revisión y aprobación de proyectos de reducción de emisiones a desarrollarse dentro del territorio de su país.

En el caso de El Salvador y Panamá, se evidencia que las oficinas encargadas de revisar y aprobar los proyectos MDL se encuentran sumergidas dentro de áreas o programas de cambio climático. Esto puede ser una ventaja para estos países, pues dentro de los ministerios de ambiente respectivo se cuenta ya con una visión integral sobre el problema del cambio climático, y por lo tanto las directrices que surjan de sus oficinas MDL podrían ser aún más coherentes con la visión integral para reducir no sólo las emisiones de gases efecto invernadero, sino también para aprovechar estos proyectos MDL como formas de combatir la vulnerabilidad ante el cambio climático.

#### **Oficinas de Cambio Climático de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Nicaragua**

Oficina	Funciones
Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC) COSTA RICA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir las políticas y metas para proyectos de mitigación, de acuerdo con las políticas de desarrollo nacional.</li> <li>- Establecer los criterios nacionales para los proyectos que proponen acuerdos bilaterales de mitigación.</li> <li>- Representar los intereses del país en los foros internacionales de cambio climático.</li> <li>- Identificar y analizar las opciones de mitigación en los diferentes sectores.</li> <li>- Desarrollar mecanismos para financiamiento directo y mercadeo de proyectos de mitigación.</li> <li>- Desarrollar el marco legal y administrativo para consolidar el programa de "Pago por Servicios Ambientales".</li> </ul>
Oficina Guatemalteca de Implementación Conjunta (OGIC) GUATEMALA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluar y aprobar los proyectos de mitigación que se propongan bajo la CMNUCC.</li> <li>- Facilitar el desarrollo de los proyectos de mitigación certificados.</li> <li>- Gestionar y apoyar el establecimiento de fuentes multilaterales de financiamiento complementadas con mecanismos financieros del sector privado y de otras entidades que permitan el funcionamiento adecuado de la Comisión.</li> <li>- Participar en la formulación de estrategias para definir la posición guatemalteca ante la CMNUCC, con el propósito de lograr una estrategia internacional coherente con las actividades e intereses nacionales.</li> <li>- Definir las políticas y los lineamientos de mitigación.</li> <li>- Promover convenios bilaterales de mitigación.</li> <li>- Generar e intercambiar información sobre implementación conjunta.</li> <li>- Mercadeo de proyectos de mitigación.</li> <li>- Desarrollar los mecanismos financieros para canalizar los proyectos de mitigación.</li> </ul>
Oficina de Implementación Conjunta de Honduras, OICH HONDURAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender los diferentes compromisos que se desprenden de la CMCC.</li> <li>- Funciones de divulgación y promoción de proyectos de mitigación o reducción de emisiones de gases efecto invernadero, y todas las demás actividades relacionadas con el tema.</li> </ul>
Oficina Nacional de Desarrollo Limpio NICARAGUA	<p>La consultoría nacional no detalla las funciones específicas de la ONDL, aunque hace referencia a que estas son "... todas las funciones que la COP ha definido para el cabal funcionamiento del MDL".<sup>100</sup> Con posterioridad el documento nacional incluye una lista de actividades mínimas que, de acuerdo con el consultor, la ONDL debería realizar.<sup>101</sup></p>

<sup>100</sup> HERNÁNDEZ (J.), p. 41

<sup>101</sup> Actividades que la ONDL debería realizar: 1. Administrar y Dar Seguimiento al MDL. 2. Llevar a la práctica las normas que disponga la COP para asegurar la transparencia, eficacia y presentación de resultados. 3. Velar por el cumplimiento de las normas metodológicas y operativas convenidas por la COP. 4. Vigilar las actividades del MDL y de las entidades operativas. 5. Tomar medidas para que se efectúen la verificación y auditoría independientes del MDL; y, 6. Consultar a peritos independientes o pedir ayuda a grupos técnicos. HERNANDEZ (J.), p. 41

## Áreas de Cambio Climático en El Salvador y Panamá

Área	Funciones
Área de Cambio Climático y Desarrollo Limpio EL SALVADOR	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoya la misión y objetivo de MARN, cumpliendo además con los compromisos derivados de la ratificación de la CMNUCC y cualquier instrumento vinculado con ésta.</li> <li>- Facilita la definición, ejecución y evaluación intersectorial e interinstitucional de una estrategia nacional de cambio climático.</li> <li>- Coordina la definición y aplicación efectiva de las políticas y medidas nacionales en materia de cambio climático.</li> <li>- Promueve la creación de capacidades nacionales para la gestión efectiva de las políticas y medidas para enfrentar el cambio climático.</li> <li>- Fomenta el desarrollo científico de las ciencias de la tierra y la atmósfera, así como el establecimiento de esquemas de transferencia de tecnología de mitigación y adaptación al cambio climático.</li> <li>- Desarrolla programas de sensibilización y conciencia pública, en los temas vinculados con las medidas para enfrentar los impactos de cambio climático, y con la oportunidad derivada de los esfuerzos de la comunidad internacional.</li> <li>- La División de Desarrollo Limpio está trabajando en crear técnica y jurídicamente un procedimiento de endoso de proyectos MDL, con la finalidad de agilizar el proceso de aprobación de proyectos MDL y de otorgar seguridad jurídica a los interesados.</li> </ul>
El Programa Nacional de Cambio Climático: Subprograma de Mitigación PANAMÁ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Llevar a cabo acciones relacionadas con la reducción de las emisiones de gases efecto invernadero o al incremento de los sumideros.</li> <li>- Actualizar los inventarios de emisiones por fuentes y sumideros, a través de un sistema nacional de información de gases efecto invernadero.</li> <li>- Coordinar el desarrollo y transferencia de tecnología amigables al sistema climático.</li> <li>- Coordinar la evaluación de las actividades de proyectos de mitigación.</li> <li>- Apoyar técnicamente al Administrador General de la ANAM en las reuniones de la junta directiva de la Fundación Panameña de Servicios Ambientales (FUPASA).</li> </ul>

### *Reingeniería de las oficinas nacionales revisoras de proyectos MDL*

El proceso de aprendizaje parece no haber sido en vano y ya algunas oficinas comienzan a ver la necesidad de pasar por procesos de reestructuración, para llevar a cabo sus funciones de la mejor manera posible. Este es el caso de Honduras y Costa Rica.

Honduras creó en el 2001 la Fundación Iniciativas de Cambio Climático, conocida como Fundación MDL. Fue creada como una alternativa a la existencia de la OICH, pues esta oficina debía concluir sus funciones en razón de que el financiamiento canadiense que la sostenía estaba por finalizar. La Fundación MDL fue constituida como “entidad civil, de interés público, multidisciplinaria de carácter privado sin fines de lucro y de duración indefinida” (Art. 1, de los estatutos aprobados). Realizará funciones de divulgación y promoción de los proyectos, así como las demás actividades relacionadas con el tema que pertenecen exclusivamente al sector privado. Sin embargo, el derecho al endoso oficial se mantiene en manos del gobierno hondureño a través de la SERNA. De acuerdo con la información obtenida al momento de desarrollar este estudio, se cuenta con un anteproyecto de decreto, para definir el papel del sector público en esta nueva realidad. Sin embargo, parece que éste no ha sido aprobado aún.

En el caso de Costa Rica, la reforma sufrida se dio a raíz de los Acuerdos de Bonn y Marrakech, debido a los cuales era

necesario modificar las estructuras existentes para adecuar las funciones de la OCIC a las nuevas reglamentaciones internacionales. Por lo tanto, se está trabajando en la actualización del decreto de creación de la OCIC para que contemple las nuevas reglamentaciones internacionales. Estas modificaciones incluyen la creación de un ente de apoyo a las actividades de la OCIC: la Asociación Costarricense de Implementación Conjunta (ASOCIC), constituida en el 2002. Su intención es agrupar a todos los actores públicos y privados interesados en el desarrollo de proyectos MDL. Al crearse esta asociación, se hace necesario modificar también el decreto de creación de la OCIC, para incorporar a la ASOCIC como otro actor relevante y pueda participar de las actividades de la OCIC.

La ASOCIC y la Fundación MDL son entes creados con ánimo de ayudar al sector privado a integrarse al desarrollo de proyectos de reducción y mitigación de emisiones. Esto podría generar una serie de proyectos de alta calidad, que de otra forma no habrían sido obtenidos. Sin embargo, es necesario no perder la perspectiva en estos casos. Ambos entes agrupan a desarrolladores de proyectos y, por lo tanto, las oficinas gubernamentales encargadas de revisar y aprobar los proyectos MDL tienen que mantener no sólo la distancia sino la objetividad a la hora de revisar los proyectos presentados por la ASOCIC o la Fundación MDL. De lo contrario, podría surgir una serie de conflictos de interés en caso de que no se diseñen de forma clara los lineamientos de comunicación, las relaciones entre estos entes, y sobre todo los requisitos y procedimientos con los cuales deben cumplir los proyectos MDL.

## *Procedimientos a seguir para aprobación de proyectos MDL*

La existencia de procedimientos de endose claros, transparentes y establecidos por escrito son una necesidad para brindar seguridad jurídica a los posibles desarrolladores de proyectos MDL en nuestros países. De momento dos países centroamericanos se han dado a la tarea de establecer estos mecanismos: El Salvador y Panamá.

En el caso de El Salvador, el documento que se analiza cuenta con una serie de pasos y procedimientos que son interesantes de analizar<sup>102</sup>. El procedimiento inicia con un estudio o análisis sobre la idea detrás del proyecto a desarrollar. Es decir, se solicita presentar un anteproyecto que incluya la situación sin proyecto y con proyecto, así como las metodologías a ser utilizadas para realizar los cálculos de reducción o absorción de emisiones. Con esta presentación, la Dirección de Desarrollo Limpio procede a dar un dictamen técnico por escrito acerca de la elegibilidad del proyecto, para lo cual cuenta con 15 días. En caso de que el criterio sea desfavorable, pero el proyecto pueda ser modificado y posteriormente elegible, la DDL incluirá en su dictamen las indicaciones para las modificaciones pertinentes. En caso de que el anteproyecto reciba un dictamen positivo, la DDL emitirá una carta de endoso preliminar.

Superada esta primera etapa, el desarrollador puede proceder a la elaboración del documento de proyecto. Este documento debe realizarse de acuerdo con las especificaciones del PCF, o con las especificaciones de cualquier otro donante que esté impulsando la realización del proceso. En caso de ser un proyecto meramente privado no se puede entender del texto, que el formato solicitado sería siempre el utilizado por el PCF.

Una vez elaborado el documento de proyecto, y presentado ante la DDL, se cuenta con 3 días para revisar los requisitos formales del mismo, y con 30 días para realizar el dictamen técnico. Este dictamen está diseñado para analizar elementos de la adicionalidad y la contribución con el desarrollo sostenible. En caso de que el documento de proyecto cuente con un dictamen favorable, se emitirá el endoso correspondiente por el jerarca del MARN.

Es interesante incluir en este apartado los elementos que la DDL estaría tomando en cuenta para analizar si un proyecto contribuye o no con el desarrollo sostenible:

### • Variables Económicas:

- Generación de empleo
- Generación de ingresos
- Flexibilidad tecnológica
- Mejor uso de los recursos energéticos
- Facilidad de replicabilidad
- Contribución a la balanza de pagos
- Contribución a la estabilidad macroeconómica

### • Variables Sociales

- Aceptación social de la tecnología
- Nivel y calidad del servicio que cubra las expectativas
- Bajo costo de acceso
- Minimización de los riesgos a la salud
- Proveer de un rol para los residentes locales en la ejecución y manejo del proyecto

### • Variables Ambientales

- Estudio de Impacto Ambiental aprobado
- Contribución a la biodiversidad
- Mejora de la calidad el aire
- Otros

Acá cabe sólo una pequeña observación al procedimiento. De acuerdo con el documento revisado para este estudio, se está solicitando que sea la DDL quien envíe la solicitud de registro del proyecto endosado. Sin embargo, de acuerdo con los procedimientos ya establecidos a nivel internacional, esta solicitud la debe llevar a cabo la entidad operacional que valida el proyecto, el ente encargado de solicitar el registro de un proyecto frente a la Junta Ejecutiva.

En cuanto a los proyectos en marcha, de acuerdo con la posible reglamentación para El Salvador, se exige que la DDL se mantenga al tanto de los proyectos a los cuales ha otorgado su endoso. Por ello, sería una obligación de esta oficina dar seguimiento periódico a dichos proyectos.

En el caso de Panamá, se cuenta con un documento base que establece los procedimientos de aprobación de proyectos MDL. Si bien el mismo no entra en tanto detalle como el reglamento salvadoreño, es importante destacar que el documento es del 2001 y por lo tanto demuestra un gran interés por parte de Panamá en reglamentar los procedimientos de su oficina de cambio climático.

Un dato interesante sobre el documento de procedimientos panameño es que requiere la demostración de la adicionalidad en tres áreas: ambiental, financiera y tecnológica.<sup>103</sup> Este requisito es interesante de analizar, sobre todo con posterioridad a las negociaciones de Marrakech, pues en el texto del acuerdo se suprimió la referencia específica a los diferentes tipos de adicionalidad que podían ser solicitados a los proyectos MDL. Así, muchos países han sostenido que la adicionalidad a demostrar sería tan solo la ambiental.

<sup>102</sup> MARN. Procedimiento para la Aprobación de Proyectos Potenciales de Participar en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, s.f.

<sup>103</sup> Entiéndase por adicionalidad ambiental: las emisiones de GEI deberán ser reducidas a un nivel por debajo del nivel de las emisiones que se generarian producto de la ausencia de la actividad de proyecto; por adicionalidad financiera: la venta de los CERs mejorará significativamente la rentabilidad y/o comercialización del proyecto; y por adicionalidad tecnológica: la tecnología utilizada para el proyecto será mejor que la tecnología utilizada sin proyecto. ANAM, Procedimientos para el endoso de actividades de proyectos de mitigación del cambio climático, Proyecto: PNUD/GEF/PAN/97/G31 "Programa Nacional de Cambio Climático", República de Panamá, 2001, p. 7

Lo anterior ha generado discusiones interesantes, especialmente en el seno de las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, las cuales han solicitado que la adicionalidad no se circunscriba sólo a las emisiones reducidas o absorbidas, sino que incorporen otros elementos (como los financieros y tecnológicos). Por lo tanto, es interesante conocer que de mantenerse las regulaciones contempladas en el documento analizado, Panamá estaría solicitando requisitos tal vez más estrictos que otros países<sup>104</sup>. En cuanto a los criterios de determinación de línea base, es necesario aclarar que éstos deben ser ambientalmente efectivos, objetivos, transparentes y con viabilidad operacional.

Una vez verificado que la actividad del proyecto cumple con los criterios de elegibilidad de la ANAM, ésta emite una carta de complacencia. A partir de este momento, el desarrollador puede presentar el documento de proyecto completo. En caso de que este documento-propuesta cumpla a cabalidad con los requisitos establecidos por la ANAM, se procederá a registrar el proyecto en el inventario nacional de proyectos, y se emitirá una carta de endoso oficial a la actividad de reducción.

La ANAM ha ideado un mecanismo que le permite fijar de forma anual las tasas que los desarrolladores de proyectos deben cancelar por la revisión y registro de los proyectos. Estas tasas incluyen costos como inspecciones de campo, evaluaciones y análisis de documentos. Lo anterior parece ser una buena solución ante el problema de encontrar fondos para mantener una oficina abierta al público, y capaz de revisar efectivamente los proyectos.

En cuanto al resto de los países centroamericanos, no se conoce que éstos se encuentren en procesos de reglamentar a lo interno sus procedimientos. O al menos esto no se desprende de las consultorías nacionales realizadas para el Proyecto PBCC. Esto es importante, ya que no todas las consultorías fueron finalizadas al mismo tiempo y puede ser que algún país haya iniciado estos procedimientos una vez concluida la consultoría nacional. Por otro lado, es necesario destacar que el documento final de Nicaragua arroja varios puntos importantes a tomar en consideración cuando se piense en elaborar un reglamento interno de aprobación para proyectos MDL.

## Debilidades o desventajas detectadas por las consultorías nacionales

En cada una de las consultorías nacionales se han identificado distintos elementos que pueden ser superados para elevar el grado de competitividad y participación de los países centroamericanos dentro del MDL. A continuación veremos algunos de estos obstáculos a ser superados.

### *Definición de políticas*

Tal vez la conclusión más obvia al revisar el análisis de los consultores nacionales, es la necesidad real por trabajar en el desarrollo de políticas nacionales en el tema forestal y, sobre todo, en cuanto al tema del cambio climático. Dependiendo de la realidad de cada país, estas necesidades han sido identificadas en mayor o menor grado.

En el caso de Costa Rica, por ejemplo, el consultor nacional identifica la necesidad de puntualizar sobre el tema de políticas nacionales para el acceso al MDL, pero considera que las políticas forestales a nivel nacional son suficientes. En casos como Panamá, se detectan una serie de incentivos al manejo forestal, los cuales desincentivan el establecimiento de actividades de forestación o reforestación (ya sea vía plantaciones o por recuperación de ecosistemas y suelos). De acuerdo con el consultor nacional de Panamá, es necesario realizar una revisión profunda en cuanto a la definición de políticas nacionales forestales, en aras de obtener mejores condiciones para la generación de proyectos CUSF en el MDL.

### *Políticas en torno al cambio climático y proyectos MDL*

Se plantea como necesario que cada uno de los países centroamericanos desarrolle una política con relación a los efectos del cambio climático, y sobre todo en cuanto al apoyo y desarrollo de proyectos MDL. De igual manera, se identifica la necesidad de implementar los acuerdos regionales que han sido ratificados por los países, pero que no han sido llevados a la práctica a través de políticas o legislación nacionales<sup>105</sup>. En el caso de Nicaragua, la consultoría nacional refleja que se cuenta con un Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, el cual está siendo

<sup>104</sup> De acuerdo con la documentación analizada, un proyecto MDL a realizarse en Panamá debe cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos: 1. Si las emisiones de GEI con actividad de proyecto de mitigación son mucho menores que las emisiones con escenario de emisiones habituales. 2. Si la nueva tecnología es reemplazada más temprano que lo proyectado por el promotor de la actividad de proyecto de mitigación. 3. Si la nueva tecnología en la cual la empresa pretende invertir, produce significativamente menos emisiones que el promedio de emisiones de nueva tecnología disponible en Panamá. 4. Si el retorno de la inversión del proyecto es mayor de 2 años. 5. Si la rentabilidad financiera del proyecto es baja. 6. Si el riesgo de la inversión es alta. 7. Si el proyecto no se realizase de no ser por la venta de los CERs. Ibid, p. 8

<sup>105</sup> Ver SOBENES (A.)

discutido y en proceso de oficialización al momento de realizar esta investigación.<sup>106</sup>

En cuanto a las políticas relacionadas directamente con proyectos MDL, se identifica la necesidad de involucrar y educar al sector privado, de manera que sus integrantes comprendan de qué se trata el MDL y valoren su capacidad para participar activamente del mecanismo. Incluso, es necesario apuntar que las políticas nacionales en cuanto al MDL deben comprender elementos relativos al acceso a este mecanismo. Por ejemplo: "...definir la propiedad de los CTO's, precios de las toneladas métricas de carbono, porcentajes de comercialización con las empresas que negocian en el mercado, definir si va a existir exclusividad con las empresas comercializadoras, definir y publicar los procedimientos y criterios de aprobación de los proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero."<sup>107</sup>

Este último punto ya está siendo abordado por al menos dos países de la región. Sin embargo, es una tarea necesaria e ineludible. Por ello se insta a las restantes oficinas nacionales (ya sean oficinas MDL o IC) a desarrollar reglamentos para la revisión y endoso de proyectos MDL.

#### Políticas forestales

En cuanto al desarrollo de políticas forestales, este es un tema con diferentes implicaciones dentro de los países centroamericanos, especialmente porque en algunos casos las leyes forestales son muy recientes. Tal es el caso de El Salvador y Nicaragua. Hasta que ésta no sea aprobada, no se tendrá en claro cuáles serán los elementos para la política forestal futura. En el caso de El Salvador, su ley forestal fue aprobada en el 2002. Por lo tanto los instrumentos de ejecución de la política forestal no habían sido emitidos al momento de realizarse el estudio nacional<sup>108</sup>. Por lo tanto, se requiere desarrollar una política forestal en su totalidad, ya que incluso dentro del MAG con la nueva ley desaparece el Servicio Forestal y de Fauna, entidad especializada en el manejo y desarrollo de la temática forestal. Por ello, parece indispensable que el MAG establezca dentro de su estructura una oficina especializada, capaz de dar seguimiento y control al manejo y protección del recurso forestal, pues de acuerdo con la información obtenida, tanto las plantaciones privadas como el bosque natural, bosque salado y áreas naturales protegidas han quedado desprotegidas ante la inexistencia de un ente que los supervise.

En los casos de Guatemala y Panamá, se detectó la necesidad de revisar y mejorar los incentivos forestales. En Guatemala, se hace una solicitud por desarrollar un marco más equitativo, para que los programas de incentivos logren llevar sus beneficios a un mayor número de personas.

Por su lado, el caso panameño parece necesitar una revisión en cuanto al tipo de incentivos y actividades incentivas. Esto en virtud de que los incentivos a la tala de bosques naturales en tierras del Estado parecen ser tan exitosos que terminan por disminuir el atractivo de las plantaciones y proyectos de reforestación<sup>109</sup>. Por lo tanto, con miras a impulsar los proyectos CUSF dentro del MDL, es necesario realizar una serie de cambios a los incentivos y permisos forestales dentro de la legislación panameña, para lo cual se han recomendado modificaciones a la ley forestal de manera que incentive el uso de especies nativas, el uso de métodos ago-ecológicos y priorice la reforestación de áreas críticas definidas por la ANAM, entre otros. En cuanto a Nicaragua, este país cuenta con una política nacional que impulsa incentivos a las actividades forestales e introduce el concepto de pago por servicios ambientales. Sin embargo, de la consultoría no se desprende si éstos ya han entrado en vigencia, o si su implementación se encuentra a la espera de la aprobación de la legislación forestal que aún está en discusión. Sería interesante conocer los impactos de la puesta en práctica de estas políticas forestales y ambientales una vez que entren en vigencia.

El tema del pago por servicios ambientales, y por ende la valoración económica más allá de la madera generada por los bosques y del recurso forestal, aún no ha sido tratado a plenitud en la región. Es necesario discutir a profundidad este tema y que esta reflexión se vea reflejada tanto en las normativas como en las políticas nacionales a lo largo de la región. El identificar y cuantificar los beneficios que nos brindan los recursos naturales, indiscutiblemente genera un impacto en las políticas nacionales, pues evidencia la necesidad de conservarlos y clarifica las necesidades o prioridades que los mismos países tienen en cuanto a mantener y/o recuperar estos servicios. Por lo tanto, esta información y estas nuevas directrices pueden ayudar a que los proyectos que se impulsen (sean estos MDL o no) puedan ser pensados y desarrollados en sitios o actividades identificadas como prioritarias para el desarrollo humano y los ecosistemas.

<sup>106</sup> Ver HERNÁNDEZ (I.), p. 15

<sup>107</sup> LEIVA (M.), p. 31

<sup>108</sup> ALVAREZ (G.), Evaluación y Análisis Nacional del Marco Institucional y Jurídico del Tema Bosques y Cambio Climático, 2002.

<sup>109</sup> Ver HUGHES (W.), Evaluación y Análisis del Marco Legal e Institucional sobre Bosques y Cambio Climático en Panamá, 2002.

### *Oficinas revisoras de proyectos*

El primer elemento a superar por casi todos los países centroamericanos es que sus oficinas nacionales no cuentan con el estatus de Autoridad Nacional Designada (AND) ante el MDL. Sin esta condición, ningún proyecto que se realice en su territorio podría participar del MDL. Por lo tanto, lo primero que deben hacer las oficinas existentes es solicitar a la Junta Ejecutiva que les conceda este estatus, lo cual es un trámite bastante simple y tan solo requiere de una carta de solicitud firmada por el Ministro de Ambiente.

Además de este reconocimiento, se externa la preocupación en algunos países por la institucionalidad de estas oficinas. Tanto en el caso de Guatemala como en el de Panamá, se ha solicitado que se utilicen mecanismos legales nacionales para brindar mayor fortaleza y permanencia en el tiempo a las oficinas encargadas de proyectos MDL. Sobre todo porque en algunos casos estas oficinas se perciben a lo interno de los Ministerios como entes externos, lo cual podría generar fricciones, desconfianzas o problemas de coordinación con otras instancias de los mismos ministerios. Es necesario recalcar, nuevamente, la importancia de contar con procedimientos claros y pre establecidos para llevar a cabo el proceso de análisis, aprobación y seguimiento de proyectos MDL. Este requisito es indispensable para dar seguridad a los inversores y para clarificar el mandato y ámbito de trabajo de las ANDs.

### *Apoyo Financiero*

Uno de los escollos más comunes es la falta de financiamiento que padecen las oficinas revisoras de proyectos. La labor a realizar es compleja y requiere de personal altamente calificado para llevar a cabo y de forma adecuada la revisión de los proyectos. Por esa razón, se deben identificar los recursos necesarios para llevar a cabo esta labor. Parte de estos recursos pueden obtenerse de los presupuestos de los Ministerios de Ambiente, pero también podría pensarse en métodos a través de los cuales los posibles desarrolladores de proyectos MDL contribuyan al mantenimiento de estas oficinas: un cobro por admisión de proyecto para revisión, por ejemplo. Este cobro podría ser proporcional al tamaño e implicaciones del proyecto. De esta forma, los proyectos de mayor envergadura podrían ayudar a subsanar los gastos de revisión de pequeños proyectos comunitarios.

### *Recursos Humanos*

El tema de los recursos humanos, y sobre todo de la capacitación de los funcionarios de las futuras AND es un tema recurrente. Si bien dentro de las consultorías nacionales, tan sólo el documento concerniente a Guatemala lo toca, lo cierto es que es una preocupación común entre los distintos puntos focales y encargados del

tema a nivel regional. Por lo tanto, sería recomendable identificar con antelación a dichos funcionarios y hacerlos partícipes de los programas de capacitación que FAO ha impulsado a través del PBCC. De igual manera, se pueden buscar fondos que para estas personas puedan participar de otros ejercicios de capacitación, como son aquellos impartidos por el CATIE. Incluso, podría pensarse en una serie de cursos o charlas diseñadas de acuerdo con las necesidades de cada oficina, las cuales serían impartidas por los consultores nacionales en sus países, o por los consultores regionales en caso de que los temas globales también deban ser abordados. De esta manera, se estaría utilizando el material humano ya identificado dentro de la región y de los propios países, lo cual aumenta la capacidad a lo interno para enfrentar los retos de diseño y participación del MDL.

### *Posiciones de negociación*

Al momento de realizar esta investigación, Centroamérica no cuenta con una posición común frente a los temas que derivan de las actividades forestales dentro del MDL. Los países de la región deberán trabajar en conjunto si desean obtener resultados favorables durante la COP-9. Por lo tanto, sería recomendable que de previo, y a través de la CCAD, se lleven a cabo reuniones entre los distintos puntos focales para lograr posiciones comunes en temas tales como la temporalidad de los RCEs de proyectos forestales, medidas de seguridad (exigencia o no de seguros para este tipo de proyectos), el tratamiento que se daría a los pequeños proyectos, entre otros.

### *Tenencia de la tierra*

Este es un tema que no se trató en todas las consultorías nacionales. Sin embargo, este elemento es vital, sobre todo al hablar de proyectos CUSF en nuestros países, pues es una realidad ineludible que en muchos casos no se cuenta con seguridad sobre la propiedad de los terrenos más aptos para este tipo de proyectos. En Centroamérica, durante mucho tiempo se ha tolerado la mera posesión de un terreno, sin que sus poseedores cuenten con el título de propiedad respectivo. En parte, esto tiene que ver con las leyes agrarias, las cuales impulsaron la colonización de terrenos baldíos que posteriormente podrían ser titulados. En otros casos, como en el de Nicaragua, la guerra generó que se dieran cambios de poseedor o propietario sin que mediara una venta o un registro correspondiente, por lo que en este momento se presenta todo un proceso de clarificación de propietarios. Sea cual sea el caso, lo cierto es que nuestros países se caracterizan por tener poca claridad en cuanto a la propiedad de la tierra, especialmente en las zonas rurales. Por ello, cualquier proyecto CUSF que se desarrolle en la región debe contar con un análisis minucioso de tenencia de la tierra, para asegurar que los actores involucrados en realidad son los únicos que poseen derechos sobre los terrenos a ser utilizados, y evitar conflictos por tierras a posteriori.