

El desarrollo de un Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ en México

Un caso para el valor de la orientación internacional

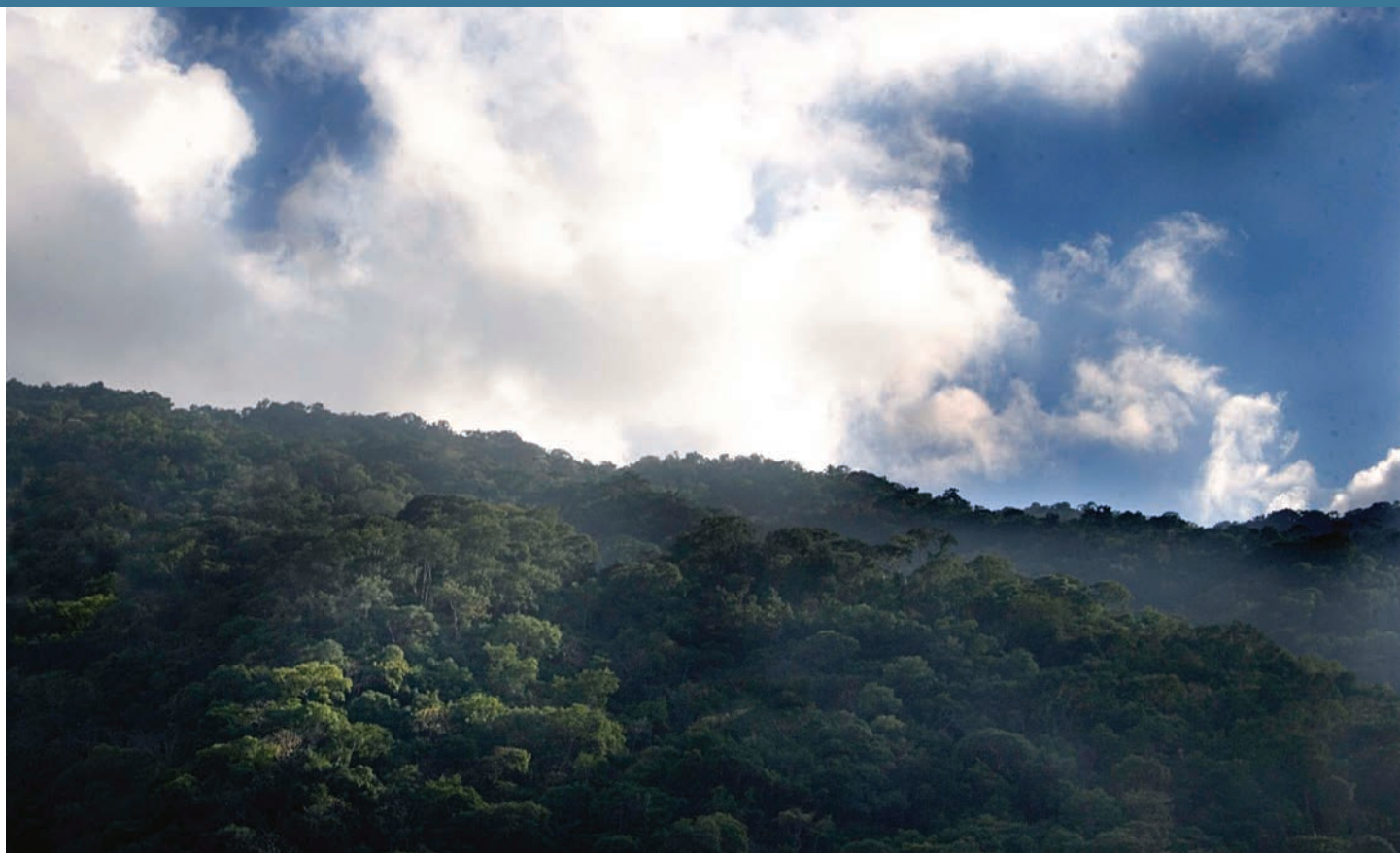


Rachel Baker | Juan Carlos Carrillo | Allison Silverman

© Ron Savage/Flickr

NOVIEMBRE DE 2014





© Ariane Leishman/Flickr

RESUMEN EJECUTIVO

Conforme los países de todo el mundo hacen progresos en su preparación para REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques), los gobiernos nacionales pasan apuros para encontrar la manera de respetar y abordar las salvaguardas sociales, medioambientales y de gobernanza necesarias. Deben cumplir con las salvaguardas REDD+ dentro de sus contextos nacionales, mientras a la vez batallan con las distintas normas de múltiples fuentes de financiamiento para REDD+. Varios años después de que se iniciara el proceso de preparación para REDD+, México se encuentra en medio del proceso de desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas (SNS) para REDD+ y un sistema de información de salvaguardas (SIS). A través de este proceso, México está generando múltiples lecciones útiles para otros países que se preparan para REDD+ y para proporcionar orientación adicional para REDD+ de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

(CMNUCC). Es importante destacar que México es también un buen ejemplo para ilustrar que incluso un país que ha hecho grandes avances en REDD+ se beneficiaría de una mayor orientación internacional para abordar y respetar las salvaguardas REDD+.

Este estudio de caso describe el diálogo que se ha mantenido hasta la fecha en torno al desarrollo de un SNS y un SIS en México. El propósito de este análisis es identificar lecciones para compartir con otros países y el contenido más útil para posibles nuevas directrices sobre REDD+

La Estrategia Nacional para REDD+ en México: Énfasis en el Desarrollo Rural Sustentable

El gobierno de México está abordando REDD+ como una herramienta para promover el desarrollo rural sustentable. El gobierno tiene previsto implementar un modelo de “manejo integrado del territorio” que incorpora áreas de conservación, agricultura, reforestación, agroforestería, silvopastoreo, manejo forestal sustentable y acuicultura a nivel territorial. A través de este modelo, el gobierno busca lograr la meta de la ENAREDD+ del desarrollo del capital social y el crecimiento económico de las comunidades rurales.

Según la ENAREDD+, el Desarrollo Rural Sustentable constituye la mejor forma de concretar REDD+ en México y de reestructurar y reducir las presiones que conducen a la deforestación y la degradación forestal.

de la CMNUCC y otros actores internacionales. El estudio comienza con un resumen de los principales hitos de México hacia el desarrollo de una estrategia nacional para REDD+ y sus correspondientes arreglos institucionales.

A continuación, nos concentramos en el diálogo en torno a las salvaguardas REDD+ requeridas, describiendo el progreso de México hacia un SNS y su SIS. También incluimos una discusión sobre la integración de las salvaguardas para REDD+ en el marco jurídico vigente de México, los componentes previstos de un SNS, y su alcance de aplicación. Procedemos al desarrollo de instrumentos para promover la participación plena y efectiva en México, empezando por los mecanismos institucionalizados para la amplia participación en la política forestal, los foros participativos creados específicamente para REDD+, y los requisitos para la consulta pública en México. El estudio examina la gobernanza forestal del país frente a la preparación para REDD+, con un enfoque en los derechos de carbono y la propiedad y tenencia de la tierra.

Luego, ampliamos nuestro enfoque más allá del proceso nacional de México para considerar las implicaciones de su experiencia para los actores internacionales que participan en el establecimiento de normas y financiamiento para REDD+, específicamente para la CMNUCC y el Banco Mundial. En concreto, el estudio señala las contribuciones que las salvaguardas del Banco Mundial han hecho al proceso REDD+ en México, y la amenaza que representa el posible debilitamiento de las normas que puede resultar del proceso de revisión de salvaguardas del Banco Mundial.

Nos encontramos con que México ha demostrado un claro avance en los arreglos nacionales para REDD+, incluyendo el desarrollo de marcos de políticas de salvaguardas. México se ha involucrado en REDD+ a través de procesos dirigidos por los propios países, tanto en la esfera nacional como subnacional. También ha integrado la amplia participación de las partes interesadas mediante la

participación de diversos actores para preparar, ejecutar y supervisar REDD+, y el requisito del consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades rurales. Por otra parte, México ha reconocido la importancia del papel que desempeñan los bosques en el cambio climático, y concibe a REDD+ como un mecanismo que va más allá del carbono, enmarcándolo en términos de desarrollo rural sustentable. El gobierno de México busca claramente fortalecer la gobernanza y la gestión del paisaje, y el desarrollo de su SNS y su SIS se basan en la legislación nacional vigente.

Muchos de los avances de México se han logrado poco a poco a lo largo de varios años y son, en gran parte, producto de un rico diálogo con la sociedad civil.

A pesar de sus avances, existen deficiencias en cada una de las áreas abordadas, que constituyen aspectos donde es necesario realizar más trabajo. México ha demostrado que puede existir cierta confusión entre los conceptos de un SNS y un SIS. Sólo ha sido reciente el reconocimiento por parte del gobierno de que el SIS no es en sí el punto central de la discusión de las salvaguardas, sino más bien un componente y un mecanismo de presentación de información para un sistema nacional de salvaguardas. Con respecto a la participación, la contribución de las comunidades locales en el desarrollo de la estrategia REDD+, ésta ha sido limitada, y la legislación mexicana carece de procedimientos claros para la implementación del CLPI. Debido a las preocupaciones por parte de la sociedad civil sobre la naturaleza de estos espacios, se han creado foros de participación específicos para REDD+. En el ámbito de la gobernanza forestal, todavía hay una incipiente claridad en torno a la propiedad y los derechos sobre el carbono en el marco jurídico mexicano. Aunque el enfoque de México en “la gestión territorial integrada” suena prometedor, aún no está claro cómo el

gobierno facilitará la estrecha coordinación necesaria entre las comunidades locales y los diversos organismos gubernamentales que participan en la implementación de REDD+. Por último, las múltiples fuentes de financiamiento para REDD+ en México y sus correspondientes normas de salvaguardas han creado complejos entornos políticos; por lo tanto, probablemente no sorprenda el hecho de que México haya recorrido un largo camino hacia la implementación de REDD+.

Llegamos a la conclusión de que las lecciones recogidas a partir de la experiencia de México en la implementación de

las salvaguardas REDD+ pueden contribuir a la formulación de nuevas directrices de la CMNUCC y otros foros. Compartir las experiencias de México podría ahorrarles a otros países participantes en REDD+ el tiempo y el esfuerzo necesarios para resolver estos problemas, en lugar de empezar desde cero. Muchos de los avances de México se han logrado poco a poco a lo largo de varios años y son, en gran parte, producto de un rico diálogo con la sociedad civil. Si México hubiese tenido a su disposición una mayor dirección cuando inició su proceso de implementación de REDD+, el desarrollo de su sistema nacional de salvaguardas, el sistema de información de salvaguardas y sus procesos de participación podrían haber sido mucho más fluidos, en lugar de esporádicos. Con el apoyo de nuevas directrices de la CMNUCC, la creación de espacios de participación superpuestos en México y la lenta evolución del debate sobre los derechos de carbono y el SIS se podrían haber evitado, y en otros países deberían de evitarse dentro de lo posible en etapas más tempranas del proceso de REDD+ que en México.

REDD+ en México: Una breve introducción

La Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+) es una iniciativa desarrollada en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), que proporciona incentivos a los países en desarrollo para que protejan sus bosques, reconociendo así el papel vital que desempeñan en la lucha contra el cambio climático. Según la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales de 2010 de la Organización

México cuenta con características específicas que facilitan la participación en REDD+ así como el manejo sustentable de los bosques, la protección del medio ambiente y los proyectos de desarrollo comunitario.

de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO),¹ aproximadamente el 33% del territorio mexicano está cubierto por bosque, selva, o algún tipo de vegetación natural (64,8 millones de hectáreas).²

Como resultado, REDD+ es una iniciativa de sumo interés para el Gobierno Federal mexicano. La mayoría de las tierras forestales del país son propiedad de las comunidades indígenas y los *ejidos*, que representan dos sistemas comunales de tenencia de la tierra.³ La enorme extensión de bosques gestionada por las comunidades locales en México se ha traducido en algunas de las experiencias de manejo forestal comunitario más importantes del mundo. Por eso, México cuenta con características específicas que facilitan la participación en REDD+ así como el manejo sustentable de los bosques, la protección del medio ambiente y los proyectos de desarrollo comunitario, mientras se beneficia simultáneamente de los incentivos para reducir las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) mediante la prevención de la deforestación.

Durante los últimos cuatro años, el Gobierno de México ha manifestado claramente

su interés por establecer una estrategia nacional REDD+, y ha alcanzado varios hitos en la carrera hacia esta meta. Durante la COP16 en Cancún en 2010, México presentó el documento “Visión de México sobre REDD+,”⁴ con lo que manifestó por primera vez de manera oficial la intención de desarrollar una Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+). La ENAREDD+ será el documento rector que describe las actividades y líneas de acción para REDD+ propuestas en México así como la estructura institucional correspondiente. La ENAREDD+ de México,⁵ aún un documento borrador en evolución desde su primera versión de 2011, promueve el desarrollo rural sustentable a partir de un manejo integrado del territorio. El documento retoma las directrices establecidas en la Visión de México sobre REDD+, que hacen referencia a los componentes de una Estrategia REDD+ definida por la CMNUCC.

México está preparando para la implementación de REDD+, probando los conceptos descritos en la ENAREDD+ mediante actividades subnacionales REDD+ en determinados estados y zonas estratégicas del país, denominadas Áreas de Acción Temprana REDD+ (AT-REDD+). El propósito de estas áreas de acción temprana es que México examine potenciales acuerdos institucionales, estructuras de gobernanza y mecanismos de monitoreo y financiamiento para REDD+. Esta preparación brindará lecciones fundamentales que colocarán a México en una posición favorable para recibir financiación por resultados.

Además del esfuerzo realizado por el gobierno mexicano en la preparación para REDD+, México tiene una ventaja en la implementación efectiva de REDD+ debido al sólido marco institucional con el que cuenta el país. Teniendo en cuenta que REDD+ es una iniciativa que abarca diversos sectores, México ha involucrado a numerosos organismos gubernamentales, organizaciones e instituciones como parte del marco institucional de REDD+. Esto ha sido especialmente importante dado que gobierno ha construido REDD+ como un mecanismo para respaldar el desarrollo rural y promover el manejo integrado del paisaje. Por ejemplo, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que es el punto focal para REDD+; la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); y su grupo de trabajo REDD+ (GTREDD+), están todos

trabajando directamente para avanzar REDD+ en México. Además, las instituciones competentes en materia de áreas naturales protegidas, pueblos indígenas y agricultura también juegan un rol sumamente importante para REDD+.

Además del apoyo intersectorial de México para REDD+, el gobierno mexicano ha recibido grandes donaciones de fondos para REDD+ de diversas fuentes. Estas fuentes incluyen donaciones bilaterales de Noruega, Estados Unidos de América, Francia y España, además de la financiación multilateral del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) y el Programa de Inversión Forestal (FIP), entre otros. México también es miembro y beneficiario de los dos fondos del FCPF: el Fondo de Preparación y el Fondo de Carbono.

Si bien México ha recibido un apoyo financiero significativo para la preparación para REDD+, la gestión de estas múltiples fuentes de financiamiento requiere que el gobierno mexicano cumpla con todas las normas y salvaguardas de sus donantes —por ejemplo, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo— además de las salvaguardas universales de la CMNUCC. Además, México durante 2014 piloteó los Estándares Sociales y Ambientales voluntarios REDD+ (REDD+ SES) en determinadas áreas. En muchos aspectos REDD+ SES, es un estándar más detallado y exigente que los estándares requeridos anteriormente mencionados, y la disposición de México a tomar la iniciativa y participar en REDD+ SES demuestra su interés por pilotar distintos enfoques para abordar las salvaguardas para REDD+. México ha lidiado con la complejidad de varios sistemas de salvaguardas a través de un interesante diálogo a nivel nacional sobre la creación de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) y la preparación de su Sistema de Información de Salvaguardas (SIS), y de qué manera el SNS y el SIS deberán abordar ciertas salvaguardas y cuestiones específicas.

El proceso en México de desarrollar sus propias salvaguardas para REDD+ DESARROLLO DEL SIS Y SNS DE MÉXICO

Al ser parte de la CMNUCC, México está obligado a observar las resoluciones adoptadas por las Conferencias de las Partes (COPs) para poder participar en el meca-



© Veronica Vasquez Ibañez

nismo REDD+. Por lo tanto, es necesario que cumpla con el requisito de aplicar las siete salvaguardas de la CMNUCC y proporcione información mediante un SIS con respecto a la manera en que se está abordando y respetando estas salvaguardas. Las salvaguardas REDD+ son requisitos basados en principios que buscan garantizar la consistencia con las leyes internacionales, mejoras a la gobernanza forestal, respeto por los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, la protección de la biodiversidad y la eficacia de las actividades REDD+. Dichas salvaguardas son establecidas para prevenir daños, y además para generar beneficios. Estas salvaguardas sociales, ambientales y de gobernanza para REDD+ cobran particular importancia en México, donde aproximadamente 80% de la superficie forestal del país pertenece a ejidos y comunidades indígenas.⁶

Dentro del borrador de la ENAREDD+, México ha indicado que las salvaguardas REDD+ son consideradas como una herramienta no solo para prevenir y mitigar los daños, sino también para reforzar los impactos positivos.⁷ En este sentido, el SIS

de México supervisará el cumplimiento de las salvaguardas de la CMNUCC, y tomará en cuenta los criterios, principios y salvaguardas existentes bajo las varias leyes federales pertinentes de México. Por ejemplo, la ENAREDD+ se refiere a los principios clave, como el respeto a la gobernanza local; la transparencia; la naturaleza transversal de las políticas; la distribución equitativa de los beneficios; la certidumbre y respeto a los derechos de propiedad; el consentimiento libre, previo e informado (CLPI) de las comunidades rurales e indígenas, y la competitividad económica de las actividades rurales forestales. Además, en consonancia con el enfoque del desarrollo rural sustentable en la ENAREDD+, México puede promover beneficios REDD+ que van más allá de la reducción de las emisiones de carbono para incluir los llamados “co-beneficios”, o “beneficios no carbonos”. Ejemplos de estos co-beneficios incluyen el empoderamiento de las partes interesadas al asegurar su participación plena y efectiva, así como la mejora de la gobernanza forestal.⁸

La CONAFOR y organizaciones de la sociedad civil han llevado a cabo análisis de

Estas salvaguardas sociales, ambientales y de gobernanza para REDD+ cobran particular importancia en México, donde aproximadamente 80% de la superficie forestal del país pertenece a ejidos y comunidades indígenas.

componentes existentes y potenciales de un SNS para REDD+ en México.⁹ Estos análisis han influido las ideas iniciales de la forma en que el gobierno mexicano abordará la formulación de un SNS, un SIS y su integración en el marco jurídico vigente. Hasta septiembre de 2014, CONAFOR anticipaba que tres elementos principales

comprenderían el SNS: un marco jurídico, un marco institucional y un marco de cumplimiento.¹⁰ El marco de cumplimiento debe garantizar la aplicación de las salvaguardas y la observación de las leyes relacionadas, incluyendo tres sub-elementos, entre ellos: 1) mecanismos/elementos de resolución de quejas y/o disputas, que abordarán los conflictos o disputas entre individuos o grupos cuyos derechos puedan ser afectados por la ejecución de las actividades REDD+; 2) sistemas de información y/o supervisión que proporcionarán información sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas; y 3) mecanismos/aspectos que abordarán cualquier incumplimiento de las salvaguardas durante la implementación de las actividades REDD+.¹¹

En un principio, México a ha confundido el SNS con el SIS; sin embargo, la comprensión de ambos sistemas ha evolucionado con el tiempo. Por primera vez, el borrador de noviembre de 2014 de la ENAREDD+ define el SNS como la estructura necesaria para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas.¹² A pesar de que la CONAFOR solía confundir su propio SNS con el SIS, ahora la ENAREDD+ delinea los componentes de un SNS descritos anteriormente, y reconoce la relación entre el SNS y el SIS. Cabe destacar que las “líneas

Este cambio es un reflejo de más de un año de diálogo entre el gobierno y las partes interesadas, lo que en última instancia se ha traducido en el reconocimiento del concepto de un SNS.

de acción” de la ENAREDD+ enumeradas en la sección de salvaguardas incluyen: la identificación de los elementos y la arquitectura para el diseño del SNS, determinar las medidas para la implementación del SNS y promover la participación durante el diseño del SNS. En cada caso, el término “SNS” fue sustituido por “SIS” de las versiones anteriores de estas líneas de acción. En los cuatro primeros borradores de la ENAREDD+, solo fue mencionado el SIS o el “sistema de información nacional de

salvaguardas,” lo que demuestra la clara confusión que existía con respecto al SNS, el SIS, y su interacción. Este cambio es un reflejo de más de un año de diálogo entre el gobierno y las partes interesadas, lo que en última instancia se ha traducido en el reconocimiento del concepto de un SNS.

LA INTEGRACIÓN DE LAS LEYES FEDERALES DE MÉXICO Y LAS SALVAGUARDAS

La visión del Gobierno de México para la integración de las leyes federales del país y las salvaguardas implica el diseño de un SNS¹³ y un SIS que aprovechen el marco legal actual y las plataformas de participación existentes en México como base, en vez de diseñar un sistema de salvaguardas nuevo e independiente para REDD+. Por eso, el SNS debe ser diseñado, como mínimo, de manera que respete y aborde las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, así como su propia legislación federal, incluyendo los Artículos 1 y 2 de la Constitución Mexicana y la *Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable* (LGDFS).

Como resultado de la reforma de la LGDFS de México en 2012, el artículo 134 Bis de la LGDFS ahora detalla sus propias ocho salvaguardas sociales para políticas, programas y proyectos de servicios ambientales en México, y que corresponden estrechamente a las Salvaguardas de la CMNUCC, aunque no incorporan las salvaguardas medioambientales de la CMNUCC que abordan las fugas y la permanencia. En algunos aspectos, las salvaguardas de la LGDFS son más exigentes que las de la CMNUCC. Por ejemplo, en vez de la participación “plena y efectiva” requerida por la CMNUCC, la LGDFS incluye explícitamente el CLPI de los ejidos, las comunidades rurales y los pueblos indígenas, así como también pluralidad y participación, inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género. La LGDFS también especifica los derechos a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, mientras que la CMNUCC solo hace referencia a estos temas de manera más general. Además, la LGDFS impulsa la distribución equitativa de beneficios, reconocimiento y respeto por las formas de organización interna, y certidumbre sobre los derechos de propiedad y posesión legítima, así como acceso a los recursos naturales. En cambio, la CMNUCC es más vaga en su requisito de respetar el conocimiento y los derechos de los pueblos indígenas y

comunidades locales. La LGDFS también describe los principios de gobernanza en la LGDFS de una manera más detallada en términos de integridad, coordinación y complementariedad entre las políticas y los instrumentos de los tres órdenes de gobierno.¹⁴ Debido al alto grado de importancia del Artículo 134 bis de la LGDFS para REDD+, la ENAREDD+ lo identifica como uno de los fundamentos legales del SNS, junto con la Constitución y la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

EL ALCANCE DEL SISTEMA NACIONAL DE SALVAGUARDAS

Las instituciones involucradas en la implementación del SNS se verán determinadas por el alcance del sistema. Todavía no se ha tomado una decisión clara sobre si el SNS será un sistema específicamente diseñado para REDD+, un sistema centrado en el sector forestal o un sistema intersectorial que aborda sectores relacionados al desarrollo rural sustentable. Aun así, en cualquier caso, el SNS debe ser respetado y aplicado por diversas autoridades de acuerdo con su alcance y competencia. Como mínimo, el alcance debe incluir los sectores forestal y medioambiental, los sectores rural y agrario.

El debate sobre el alcance del SNS resulta excepcionalmente importante en estos momentos dado que el Poder Ejecutivo Federal de México está promoviendo una serie de reformas a los reglamentos de diversas leyes, incluyendo propuestas relacionadas al sector de hidrocarburos, la reforma de la LGDFS¹⁵ y la Reforma Energética paralela. Estos continuos procesos de reforma demuestran la necesidad de facilitar la coordinación intersectorial y la participación de una amplia gama de agencias gubernamentales en el SNS. Vale la pena destacar que el diálogo sobre un SNS para REDD+ ha impulsado una conversación sobre las salvaguardas sociales y ambientales en otros foros, incluyendo el proceso de la Reforma Energética.

Una vez que la CONAFOR defina claramente el alcance, los elementos y los medios de implementación del SNS, será necesario un esfuerzo concertado para fomentar la coordinación dentro de los organismos pertinentes del gobierno federal. Hasta ahora, esta coordinación ha sido débil entre algunas Secretarías de estado. También debe haber una promoción de reformas legales necesarias para el establecimiento y funcionamiento del sistema. Una vez que el

SNS y el SIS sean claramente definidos y establecidos, será necesario pensar en cómo implementar semejante sistema en la práctica, y subsecuentemente evaluar su eficacia. Si bien México ha tomado los pasos iniciales imprescindibles para establecer un SNS, todavía quedan muchas cuestiones por resolverse. La implementación del SNS será el siguiente desafío y la verdadera medida del éxito.

La promoción de la participación plena y efectiva

La participación de los pueblos indígenas, las comunidades locales y la sociedad civil es un elemento fundamental del desarrollo e implementación de una estrategia REDD+. Los pueblos indígenas y las comunidades locales han protegido los bosques durante siglos porque dependen de los recursos que les brindan para su cultura y medios de vida. También serán ellos quienes asumirán la responsabilidad de llevar a cabo muchas de las actividades REDD+ y enfrentarán los riesgos planteados por dicho mecanismo. Sobre todo, la legislación mexicana y las

salvaguardas de la CMNUCC reconocen el derecho a la participación, reconociendo la necesidad de que las comunidades locales y los pueblos indígenas sean consultados y tengan la oportunidad de participar en REDD+.

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS FORESTALES DE MÉXICO

La legislación mexicana exige la creación de varios espacios participativos para el diálogo relacionado a temas forestales. A nivel nacional, la LGEEPA promueve la participación pública mediante órganos de consulta.¹⁶ Esta ley permite la participación de los organismos y dependencias de la administración pública, las instituciones académicas y las organizaciones sociales y empresariales.¹⁷ De manera complementaria, la LGDFS establece el Consejo Nacional Forestal (CONAF) como un órgano de carácter consultivo y de asesoramiento en materia forestal, que opera como órgano de asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de las disposiciones de la LGDFS.

México ha establecido otros canales para promocionar la amplia participación en REDD+. Uno de estos espacios participativos es el Comité Técnico Consultivo REDD+, conocido como el CTC REDD+, un espacio no vinculante para el diálogo entre organizaciones de la sociedad civil, la academia y el gobierno a nivel nacional. El CTC facilita el análisis de la ENAREDD+ y emite propuestas y recomendaciones

La legislación mexicana y las salvaguardas de la CMNUCC reconocen el derecho a la participación, reconociendo la necesidad de que las comunidades locales y los pueblos indígenas sean consultados y tengan la oportunidad de participar en REDD+.

relacionadas a la construcción y el diseño de un mecanismo REDD+ en México. Además del CTC REDD+ a nivel nacional, la figura del CTC ha sido retomado en la escala subnacional en varios estados en la forma de CTCs regionales y/o estatales en el AT-REDD+.

Algunos actores han considerado el CTC como un espacio para el análisis y el discusión, pero no para construir acuerdos. Esta perspectiva se debe, en parte, a la falta de reglamentación que gobierne el CTC, el desequilibrio entre sectores y actores locales y, principalmente, la falta de una base legal para el CTC. Por otro lado, en respuesta a la solicitud e incidencia de los sectores sociales e indígenas de la CONAF, se creó un Grupo de Trabajo ENAREDD+ dentro de la CONAF con el objetivo de emitir opiniones y recomendaciones para la ENAREDD+. La meta final es lograr una ENAREDD+ que el Grupo de Trabajo de la CONAF sienta que está listo para el proceso de consulta. El Grupo de Trabajo, al igual que todos los comités de la CONAF, requiere la participación de representantes de ocho sectores de la sociedad mexicana, que son los siguientes: indígenas, sociales (ejidos y productores forestales),



© Veronica Vasquez Ibañez

organizaciones no gubernamentales, industria, academia, proveedores de servicios, gubernamentales y consejos regionales.

A pesar de los avances, aún hay limitaciones y no se puede garantizar la plena participación de todas las partes interesadas en México. Hasta ahora, la participación directa de los ejidos, comunidades y pueblos indígenas, es decir, aquellos que poseen y administran los bosques del país y que por lo tanto deberían estar directamente involucrados en la implementación de una estrategia REDD+, ha sido mínima.

PROCESO Y REQUISITOS DE LA CONSULTA

De acuerdo con sus obligaciones internacionales y el requisito de ser consistentes con las Salvaguardas de la CMNUCC (especialmente las salvaguardas A, C y D), el gobierno mexicano tiene la obligación de llevar a cabo un amplio proceso de consulta. México firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual señala que dichos pueblos deberán ser consultados sobre temas que les afectan y que podrán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacionales y regionales.¹⁸ Además, México es signatario de la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que reconoce el derecho al CLPI. Cabe destacar que en el caso de México, mediante los borradores de ENAREDD+, el gobierno ha señalado que el CLPI se aplica no solo a los pueblos indígenas, sino también a las comunidades rurales que no sean indígenas.

A pesar de que México tiene la clara obligación de garantizar la participación y el CLPI, la legislación mexicana aún debe reglamentar claramente la consulta pública sobre estrategias, programas y proyectos. A pesar del requisito de garantizar la protección de éstos derechos en la implementación de REDD+, no hay procedimientos existentes que indiquen cómo hacer operativa ni verificar el derecho al CLPI, y la CMNUCC tampoco ofrece directrices para su implementación. En México, conversaciones alrededor de un proyecto de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas se han estancado.¹⁹ Los mecanismos institucionales existentes para promover el respeto de los derechos, las tradiciones y las costumbres de comunidades forestales e indígenas que tradicionalmente

se han desarrollado en México resultan insuficientes o poco eficaces para prevenir los riesgos socioambientales que pudieran generar las políticas y los programas a los dueños y poseedores de la gran mayoría de la riqueza biológica del país.²⁰ Para poder avanzar con REDD+ de manera justa y transparente, e implementar de manera adecuada el derecho a la consulta y el CLPI para pueblos

No hay procedimientos existentes que indiquen cómo hacer operativa ni verificar el derecho al CLPI, y la CMNUCC tampoco ofrece directrices para su implementación.

indígenas, ejidos y comunidades agrarias, será necesario que el marco legal mexicano incorpore claras directrices o protocolos obligatorios.

Un prerrequisito para lograr una participación social efectiva y responsable es el acceso a la información, y varias leyes mexicanas promueven este derecho. Por ejemplo, la Constitución²¹ y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública Gubernamental²² incluyen el derecho de acceso a la información. Estas leyes establecen los instrumentos e instituciones que obligan a una efectiva y eficiente rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos relacionados con el mecanismo REDD+ en México.

La CONAFOR también se encuentra en proceso de desarrollar un proceso de consulta para REDD+. Si bien CONAFOR tenía planeado someter su borrador final de ENAREDD+ a un proceso de consulta nacional en 2014, el proceso se ha retrasado. Como aporte de una parte interesada en el próximo proceso de consulta, en 2014 fue creada la Mesa Campesina e Indígena como parte del CONAF para proveer comentarios y facilitar la participación en el desarrollo del plan de consulta para la ENAREDD+. Además, junto a la ENAREDD+, la CONAFOR tendrá que consultar el Documento del Programa de Reducción de Emisiones (ER-PD) del Fondo de Carbono, el Mecanismo de Donaciones Dedicado para Pueblos Indígenas y Comunidades Locales del FIP, y llevar a cabo el proceso participativo de la Evaluación Social y Ambiental Estratégica (SESA) requerido por el Fondo de Preparación del FCPF. Idealmente, la CONAFOR debería coordinar estos procesos en una amplia consulta pública.



© Lon&Queta/Flickr

La promoción de la gobernanza forestal

La gobernanza forestal es uno de los diversos temas bajo discusión en el contexto REDD+. México y otros países involucrados en REDD+ están buscando maneras de fortalecer la gobernanza, promover el desarrollo rural y cumplir con la Salvaguarda B de la CMNUCC, centrada en la gobernanza forestal. Este requisito indica que las actividades REDD+ deben desarrollar y aplicar estructuras de gobernanza local transparentes y efectivas. REDD+ ha impulsado el diálogo en varios aspectos de la gobernanza forestal en el contexto mexicano, incluyendo la propiedad del carbono, la distribución de beneficios, la tenencia de la tierra y el manejo territorial.

A nivel nacional, la Ley Agraria señala que los ejidos y las comunidades agrarias tienen derecho a operar de acuerdo con un reglamento interno sin más limitaciones que aquellas actividades que las leyes prohíben.²³ Así, cada ejido y/o comunidad se rige en esencia por los usos y costumbres del gran mosaico étnico y social de México. De esta forma, la organización interna de la comunidad será el órgano de toma de decisiones para muchos temas relacionados a la implementación de REDD+ a nivel local, como la distribución de los beneficios y la equidad de género, entre otros. Aunque esta configuración ofrece ventajas para promover la gobernanza forestal, también existe una serie de actores –viudas, hijos, vecindados– que pueden jugar un papel estratégico en REDD+, a pesar de que posiblemente carezcan del reconocimiento legal expreso que los permita orientar o garantizar la distribución equitativa de los beneficios generados por REDD+ o cualquier otro mecanismo.

PROPIEDAD DEL CARBONO

A pesar de que el enfoque de REDD+ sobre el desarrollo rural sustentable claramente busca fortalecer la gobernanza local, el nuevo borrador de la ENAREDD+ de Noviembre de 2014 apenas incorpora contenido sobre la distribución de los beneficios y el lenguaje que se refiere a la propiedad de carbón es algo confuso. La ENAREDD+ tiene su base en la legislación aplicable y reconoce que los propietarios de la tierra también son los dueños de los recursos forestales; y por lo tanto también del carbono forestal que es capturado y almacenado en los árboles. Sin embargo, el lenguaje con respecto a las emisiones



© Rachel Baker

REDD+ ha impulsado el diálogo en varios aspectos de la gobernanza forestal en el contexto mexicano, incluyendo la propiedad del carbono, la distribución de beneficios, la tenencia de la tierra y el manejo territorial.

de carbono evitadas queda menos claro en la ENAREDD+, la cual señala que *“resulta técnicamente imposible determinar la contribución específica de cada propiedad . . . a las emisiones evitadas.”*²⁴

Este nuevo borrador de ENAREDD+ incluye puntos que indican que los beneficios generados por el pago por los resultados de emisiones evitadas deberían ser transferidos a las personas que son los legítimos propietarios o dueños de las tierras en las regiones donde se llevan a cabo actividades que tienen el objetivo de frenar la deforestación

y la degradación forestal. Este lenguaje representa un pequeño cambio positivo frente a los borradores anteriores de ENAREDD+, en los que la mayor parte de la sección sobre la propiedad del carbono se centraba en especificar que el gobierno no puede *“hacer transferencias a individuos por no deforestar o no degradar los bosques,”* debido a que, la deforestación ya está regulada como una infracción de la ley federal; un argumento que resulta polémico y muchas personas consideran incongruente con otros programas de la CONAFOR, como el programa de Pago por Servicios Ambientales, que ofrece incentivos financieros para no deforestar.

A pesar de este avance en materia de propiedad del carbono y la distribución de los beneficios correspondientes, todavía falta mayor claridad legal sobre los derechos de algunos actores estratégicos para REDD+, incluidos los miembros de las comunidades y los propietarios de la tierra. Tal como se reconoce en la versión más reciente de la ENAREDD+, el marco legal vigente no es explícito con respecto a las emisiones de carbono evitadas, por lo que será necesario considerar si es necesario definir el concepto de carbono dentro de la LGDFS.²⁵ Existe todavía el riesgo de que los poseedores de

facto de las tierras se vean excluidos de los procesos de toma de decisiones o de la distribución de incentivos y beneficios generados por REDD+. Dadas las características únicas de REDD+, un SNS completo requerirá que la legislación federal, especialmente la LGDFS y la Ley Agraria, sean actualizadas para abordar el riesgo de definir con claridad los derechos de todos los actores que participen en la gestión forestal.²⁶

TENENCIA DE LA TIERRA Y MANEJO INTEGRADO DEL TERRITORIO

México reconoce constitucionalmente la propiedad comunal de la tierra. Uno de los resultados de la reforma agraria que arrancó durante la Revolución Mexicana es que 103 millones de hectáreas de tierra en México fueron legalmente tituladas como tierras comunales, lo cual representa 53% de la superficie del país.²⁷ Por lo general, se percibe que la tenencia de la tierra en México está bien establecida y de manera más segura que en otros países de la región. En consecuencia, la CONAFOR no identifica

En este contexto de amenaza a las tierras comunales de México, será necesario asegurarse de que la implementación de una estrategia nacional REDD+ no exacerbe conflictos por la tierra ni debilite los derechos de tenencia.

la tenencia de la tierra como una barrera a la implementación de REDD+. La ENAREDD+ tampoco menciona desafíos relacionados con la tenencia y propiedad de la tierra. Aun así, es importante destacar que las últimas dos décadas se han presentado señales de grandes cambios en los

sistemas de propiedad comunales de la tierra. A pesar del reconocimiento constitucional de la propiedad de la tierra, el gobierno de México ha hecho varios intentos de promover la privatización de los ejidos. Por ejemplo, en 1992 se promulgó reformas constitucionales que permiten la transferencia, el arrendamiento o la privatización de parcelas de tierra que forman parte de un ejido. Además, en enero de 2014, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) indicó que en el futuro planea seguir impulsando la privatización de los ejidos.²⁸ En este contexto de amenaza a las tierras comunales de México, será necesario asegurarse de que la implementación de una estrategia nacional REDD+ no exacerbe conflictos por la tierra ni debilite los derechos de tenencia y propiedad de la misma.

CONAFOR ha promovido el concepto de “manejo integrado del territorio” como una de las principales propuestas de REDD+ relacionada a la gobernanza forestal. El manejo integrado respalda una perspectiva de paisaje e incluye una variedad de usos para la tierra, incluyendo el manejo forestal sustentable, la reforestación, la conservación, la agricultura y los sistemas silvopastoriles. El éxito en este modelo de manejo integrado del tierra dependerá de una estrecha colaboración entre los niveles federal, estatal y municipal de gobierno, así como de la construcción de capacidad en la esfera local. CONAFOR está realizando pruebas piloto con la estrategia de manejo integrado de la tierra en la AT-REDD+ de Jalisco, en particular.

Aunque el concepto de manejo integrado del tierra parece un planteamiento sustentable para REDD+ y es congruente con el diálogo global sobre un enfoque de paisaje a la conservación y la gestión, sigue siendo necesario que la CONAFOR defina mejor su estrategia. Una clara estrategia para el manejo territorial debe garantizar que fortalece la gobernanza forestal y promover iniciativas impulsadas por las propias comunidades. México ha dado pasos en la dirección adecuada para promover la gobernanza forestal y el desarrollo rural sustentable. Sin embargo, la implementación eficaz dependerá de la verdadera participación de actores locales, del reconocimiento de los titulares de derechos, de la clara definición de los sistemas de distribución de beneficios y de la claridad entre la relación entre la propiedad del carbono y los derechos sobre la tierra y los recursos naturales.



© maholyoak/Flickr



© Lon&Queta/Flickr

El papel de los estándares internacionales

Las instituciones internacionales, como la CMNUCC y el Banco Mundial, forman parte de la gama de instituciones para el financiamiento y el establecimiento de normas de REDD+. Como tales, desempeñan un papel importante a la hora de posibilitar el progreso a nivel nacional. A continuación analizamos estas dos instituciones y su impacto en el proceso REDD+ en México. En términos generales, afirmamos que numerosas lecciones del proceso REDD+ de México pueden ilustrar qué tipo de directrices adicionales de la CMNUCC son necesarias para saber cómo los países deberían poner en práctica las salvaguardas, qué información debería ser proporcionada y en qué momento, en los SIS. De hecho, si la orientación adicional ya se hubiese elaborado en el plano internacional, habría sido incluso útil para un país de gran capacidad y con una gobernanza fuerte como México. En cuanto al Banco Mundial, afirmamos que las políticas salvaguardas actuales representan una importante contribución al proceso de REDD+ en México; sin embargo, el actual proceso de revisión de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial podría reducir el progreso y tener un efecto negativo sobre las normas en México y en otros lugares.

EL PAPEL DE LAS NORMAS DEL BANCO MUNDIAL EN LA IMPLEMENTACIÓN DE REDD+ EN MÉXICO

El Banco Mundial juega un papel esencial en el financiamiento y el establecimiento de normas para REDD+ en todo el mundo. Sirve como una fuente primaria de financiamiento inicial para proyectos piloto y de preparación REDD+, y proporciona una guía prescriptiva para la preparación y actividades REDD+. El papel del Banco Mundial es especialmente fuerte en México, donde el país participa tanto del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF) como del Programa de Inversión Forestal (FIP) administrados por el Banco Mundial. Aunque los fondos fiduciarios administrados por el Banco Mundial no son de ninguna manera la única fuente de financiamiento para REDD+ en México, marcan la pauta para la implementación de REDD+. Las actividades llevadas a cabo a través del FCPF y el FIP ayudan a establecer mecanismos institucionales y la estrategia nacional REDD+ en México. Estas actividades incluyen, por ejemplo, el uso de evaluaciones estratégicas sociales y ambientales para incidir en la estrategia nacional de REDD+, la atención a impactos potencialmente negativos para los pueblos indígenas y

ejidos, la incorporación de metodologías innovadoras para promover la participación de la comunidad en la supervisión y evaluación, y el establecimiento de mecanismos de queja efectivos para REDD+.

Si bien las normas del Banco Mundial no son universalmente aplicables a todas las actividades REDD+, México debe cumplir con las políticas salvaguardas del Banco Mundial para cualquier iniciativa financiada por dicha entidad, como el Fondo de Preparación y el Fondo del Carbono del FCPF, el FIP y el gran Proyecto sobre Bosques y Cambio Climático del Banco Mundial, que respaldan la implementación de REDD+. Dado que los gobiernos nacionales tienen dificultades para conciliar las numerosas normas internacionales vinculadas al financiamiento para REDD+, las salvaguardas del Banco Mundial constituyen uno de los principales sistemas de políticas salvaguardas que deberán ser considerados e incorporados en los sistemas nacionales de salvaguardas. Generalmente las salvaguardas del Banco Mundial han proporcionado directrices operacionales en forma de requisitos y criterios de procedimiento; y México tiene una amplia experiencia en su implementación, lo que haría que su adopción fuera relativamente fácil.



© Rachel Baker

LA ACTUAL REVISIÓN DE LAS SALVAGUARDAS DEL BANCO MUNDIAL: IMPLICACIONES PARA MÉXICO

Como resultado de la revisión en curso de las salvaguardas del Banco Mundial, las políticas ambientales y sociales de la institución están al borde de una transformación. Estos cambios tendrán amplias implicaciones para el financiamiento para REDD+. La actualización de las políticas del Banco Mundial durante esta revisión no sólo cambiarán directamente los requisitos de salvaguarda para el futuro financiamiento de REDD+ en todo el Banco Mundial, sino que también es probable que desencadenen una serie de impactos en cascada sobre las normas que rigen otras fuentes de financiamiento para REDD+, donantes bilaterales

y otras instituciones financieras internacionales, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

Desafortunadamente, el borrador actual del Marco Ambiental y Social del Banco Mundial tiene claras implicaciones negativas para México y todos los países que reciben fondos del Banco Mundial. Este texto provisional ha debilitado drásticamente las protecciones en una serie de áreas, incluyendo las normas importantes para REDD+ sobre los bosques, la biodiversidad, los pueblos indígenas y otras comunidades locales, así como el uso del marco ambiental y social del prestatario. Unas salvaguardas del Banco Mundial debilitadas resultarían problemáticas para México y los países que reciben

financiamiento del Banco Mundial para REDD+. Esto aplicará incluso para países con un marco jurídico sólido y una alta capacidad institucional, como es el caso de México. A pesar de los avances que ha hecho México hacia un SNS y un SIS para REDD+, todavía hay deficiencias en los sistemas nacionales del país. Unas salvaguardas del Banco Mundial más débiles, al no proporcionar una guía operacional para la implementación de las salvaguardas para REDD+, que ayudan a la sociedad civil y las comunidades a asegurarse de que los gobiernos nacionales rindan cuentas, conducirían a una aplicación diluida de las salvaguardas para REDD+ a nivel nacional.

Unas salvaguardas del Banco Mundial más débiles, al no proporcionar una guía operacional para la implementación de las salvaguardas para REDD+, conducirían a una aplicación diluida de las salvaguardas para REDD+, a nivel nacional.

Además, el nuevo enfoque propuesto por el Banco Mundial a los sistemas nacionales, que permite que un país utilice sus propios sistemas y regulaciones nacionales como una alternativa a las salvaguardas del Banco Mundial si el sistema del país es considerado lo suficientemente fuerte, bajaría sustancialmente el nivel para evaluar la equivalencia entre la política del Banco Mundial y los sistemas propios de un país. Mientras la política existente requiere que los sistemas del prestatario “se ciñan a los principios operativos aplicables” descritos en las salvaguardas del Banco Mundial,²⁹ el borrador del Marco Ambiental y Social establece el estándar más bajo posible al sólo requerir que el proyecto “logre objetivos materialmente coherentes”³⁰ con las salvaguardas. Como candidato probable para la aplicación de sistemas nacionales, México no estaría obligado a cumplir siquiera los debilitados requisitos de las políticas de salvaguardas del Banco Mundial revisadas; sólo sus obje-

tivos. El borrador actual de las salvaguardas del Banco Mundial también carece de claridad sobre cómo se identificarían las lagunas en las capacidades (y la participación pública en ese proceso), cómo se crearía y financiaría un plan de acción para cerrar estas brechas, y cómo el Banco Mundial supervisaría el progreso hacia el cumplimiento de dicho plan de acción.

El texto provisional del Banco Mundial sobre el uso de los sistemas nacionales no se atiene a la fuerte supervisión institucional y la supervisión que es fundamental para garantizar la coherencia y la aplicación de las normas. Considerando que el fortalecimiento de los marcos jurídicos nacionales y la capacidad institucional son resultados deseados de REDD+, este debilitamiento supone un riesgo para asegurar la protección de los derechos y la integridad ambiental. En México, al igual que en todos los países, los sistemas nacionales fuertes son una condición necesaria para la implementación exitosa de una estrategia nacional de REDD+ que aborda de manera significativa las múltiples y complejas presiones sobre los bosques.

Dado que los países REDD+ como México dependen de la financiamiento de instituciones internacionales como el Banco Mundial, la necesidad de nuevas directrices de la CMNUCC, que amplía los requisitos universales para las protecciones sociales, ambientales y de gobernanza, es crucial y puede ayudar a resolver potenciales lagunas en las salvaguardas debilitadas del Banco Mundial.

LA NECESIDAD DE ORIENTACIÓN ADICIONAL DE LA CMNUCC

La CMNUCC establece la arquitectura fundamental y los requisitos para REDD+ que son universales, independientemente del país o la fuente de financiamiento. En virtud de la CMNUCC, la Conferencia de las Partes (COP) ha adoptado una serie de decisiones de REDD+ colectivamente llamadas el “Marco de Varsovia para REDD+”,³¹ que incluye las Salvaguardas de Cancún³² y la decisión de Durban sobre el SIS.³³ Este Marco de Varsovia establece una estructura básica para la preparación y la implementación de REDD+. La CMNUCC también ha apoyado la aplicación de directrices metodológicas a las actividades REDD+, centradas en la ampliación y la mejora de la eficacia del financiamiento para REDD+, así como el financiamiento con base en los resultados para orientar la plena implementación de las actividades REDD+. Además

Aunque la CMNUCC ofrezca esta amplia guía para países que implementen REDD+, traducir los principios que se encuentran en las salvaguardas a la acción en la esfera nacional y local es vital y todavía genera confusión.

de movilizar recursos, la CMNUCC ha creado un mandato para la coordinación de actividades de implementación relacionadas a la mitigación en el sector forestal y ha apoyado el desarrollo de capacidades, formas de compartir la información y actividades piloto.

Aunque la CMNUCC ofrezca esta amplia guía para países que implementen REDD+, traducir los principios que se encuentran en las salvaguardas a la acción en la esfera nacional y local es vital y todavía genera confusión.³⁴ Las directrices actuales no aclaran si —y en caso de que sí, cómo— los países como México deben demostrar que las salvaguardas requeridas se han *implementado* de manera equitativa y eficaz. Además, hay lagunas que limitan a la CMNUCC, el Fondo Verde para el Clima (GCF, por sus siglas en inglés) y otras entidades de financiamiento cuando evalúan si las salvaguardas han sido abordadas y respetadas con el objetivo de brindar financiamiento con base en resultados. Estas lagunas se incrementan por las diferentes normas que países REDD+ deben seguir dependiendo de la fuente de financiamiento de REDD+. En vista de estos desafíos, la CMNUCC negociará la posibilidad de desarrollar una guía adicional sobre el SIS de REDD+ durante la COP 20 en Lima.

A diferencia de muchos países que buscan financiamiento para REDD+, México cuenta con fuertes sistemas jurídicos, normativos e institucionales existentes que sirven como base para su SIS. En la preparación y ejecución de actividades piloto REDD+, México ha adoptado medidas para incorporar las salvaguardas de la CMNUCC a sus leyes, y está en proceso de establecer un

completo sistema de salvaguardas mediante su SNS. Hay varias lecciones importantes que se pueden obtener de las experiencias de implementación de REDD+ en México que pueden ilustrar por qué mayores lineamientos por parte de la CMNUCC son importantes y qué deberían contener. Por ejemplo, el proceso de México para evaluar los marcos jurídicos y regulatorios nacionales para REDD+ se ha llevado a cabo de una manera razonablemente transparente y con múltiples partes interesadas. Respaldo un involucramiento tan amplio ha facilitado la incorporación de al menos algunas de las sugerencias e ideas provenientes de la sociedad civil, los pueblos indígenas y la comunidad forestal. Además, México ha tomado medidas para reformar sus leyes con el fin de crear un marco legal adecuado para REDD+. Estas experiencias deberían ser una influencia en las características y el contenido de las directrices de la CMNUCC sobre el SIS, para cerrar las brechas existentes que impiden que los países en desarrollo puedan cumplir con los requisitos de salvaguardas y las expectativas de la comunidad internacional, y para que el SIS pueda funcionar de manera efectiva.

Sin embargo, el proceso de México para establecer su propio sistema completo de salvaguardas ha generado confusión entre la sociedad civil y los organismos del gobierno con respecto a la forma en que su sistema puede compatibilizarse con un SIS. También hay algo de incertidumbre sobre cómo las garantías nacionales de un país pueden cumplir simultáneamente con las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y con las de las instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, que financian proyectos piloto y de preparación para REDD+ en México. Nuevas directrices de la CMNUCC podrían aclarar la diferencia entre un sistema de información de salvaguarda y un sistema nacional de salvaguarda, y explicar cómo el primero se construye a partir del segundo sin infringir la soberanía de un país o la necesidad de tomar en cuenta las circunstancias nacionales.

Aunque México ha demostrado tener la capacidad técnica y financiera para diseñar su propio enfoque para implementar e informar sobre las salvaguardas REDD+, es difícil asegurar que hayan sido abordadas y respetadas. Una guía de la CMNUCC podría abordar la preparación de un resumen de información de un país, poner en marcha un SIS y establecer los elementos esenciales y características de la presentación de infor-

mes sobre cómo se abordan y respetan las salvaguardas a fin de conseguir financiamiento con base en los resultados. También podría dar ejemplos de los diferentes tipos de indicadores e información que podrían proporcionar. Sobre todo para un país como México, que tiene a muchas agencias reguladoras implicadas en la implementación de REDD+ y que ya recibe fondos de diversas fuentes de financiamiento para el mismo tema, por lo que nuevas directrices de la CMNUCC facilitarían la coordinación para proveer información entre los procesos REDD+. Las directrices de la CMNUCC también podría promover la coherencia y crear vínculos entre el SIS y otros procesos internacionales que también deben presentar informes.

Más directrices para el SIS podrían proporcionar plantillas o formatos comunes para presentar informes, como los del Banco Mundial, ONU-REDD y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), entre otros. Esta consistencia permitiría a los países informar con mayor facilidad a sus donantes REDD+, y aliviaría significativamente la carga que implica la presentación de informes. Además, podría ayudar a limitar las incoherencias entre los requisitos de presentación de informes de distintos países, evitándoles costos y molestias innecesarias a los países que cumplen los requisitos REDD+. Una mayor orientación por parte de la CMNUCC es particularmente crítica para países como México, dado que, como se indicó anteriormente, el Banco Mundial está completando un proceso de revisión de salvaguardas que podría disminuir el detalle de las directrices operacionales que ofrece actualmente. Además de asegurar la cohesión entre las normas de diversas fuentes de financiación y las salvaguardas de la CMNUCC, México debería proseguir con el proceso de armonización e incorporar estas normas a sus propias leyes, regulaciones y sistemas.

El gobierno de México ha argumentado que las directrices internacionales existentes son “suficientes” para determinar la forma de aplicar las salvaguardas y construir el SIS a nivel nacional.³⁵ A México, al igual que a otros países REDD+, le preocupa que mayores directrices sea una barrera para un sistema impulsado por los propios países. Pero mayores lineamientos y directrices podrían, como se ha mencionado anteriormente, simplificar los modelos de presentación de informes y reducir así la carga administrativa para los informes, además

de mejorar la comprensión y la conciencia entre las partes interesadas de REDD+, poniendo la información a disposición del público de manera más fácil. Directrices adicionales podrían identificar una serie de elementos jurídicos y reglamentarios probables que deberían ser puestos en práctica para abordar y respetar las salvaguardas sin prescribir cambios específicos que necesiten ser determinados a nivel nacional en función de las circunstancias nacionales.

Mayores directrices con base en la experiencia de México podrían proporcionar una hoja de ruta más útil para los países en las primeras etapas de diseño de su propio SNS y SIS.

De hecho, el caso de México puede ayudar a identificar estas características necesarias para obtener estas directrices adicionales, y proporcionar ejemplos para otros países. Mayores directrices con base en la experiencia de México podrían proporcionar una hoja de ruta más útil para los países en las primeras etapas de diseño de su propio SNS y SIS. Una mayor orientación también respaldaría a otros países REDD+ en el aprovechamiento de las potenciales sinergias con otros acuerdos internacionales de los que son parte, como la Convención sobre la Diversidad Biológica. Cabe destacar que una mayor orientación mejoraría la comprensión por parte de los actores nacionales e internacionales de la aplicación de las salvaguardas, lo que incrementaría el nivel de confianza, participación y apoyo.

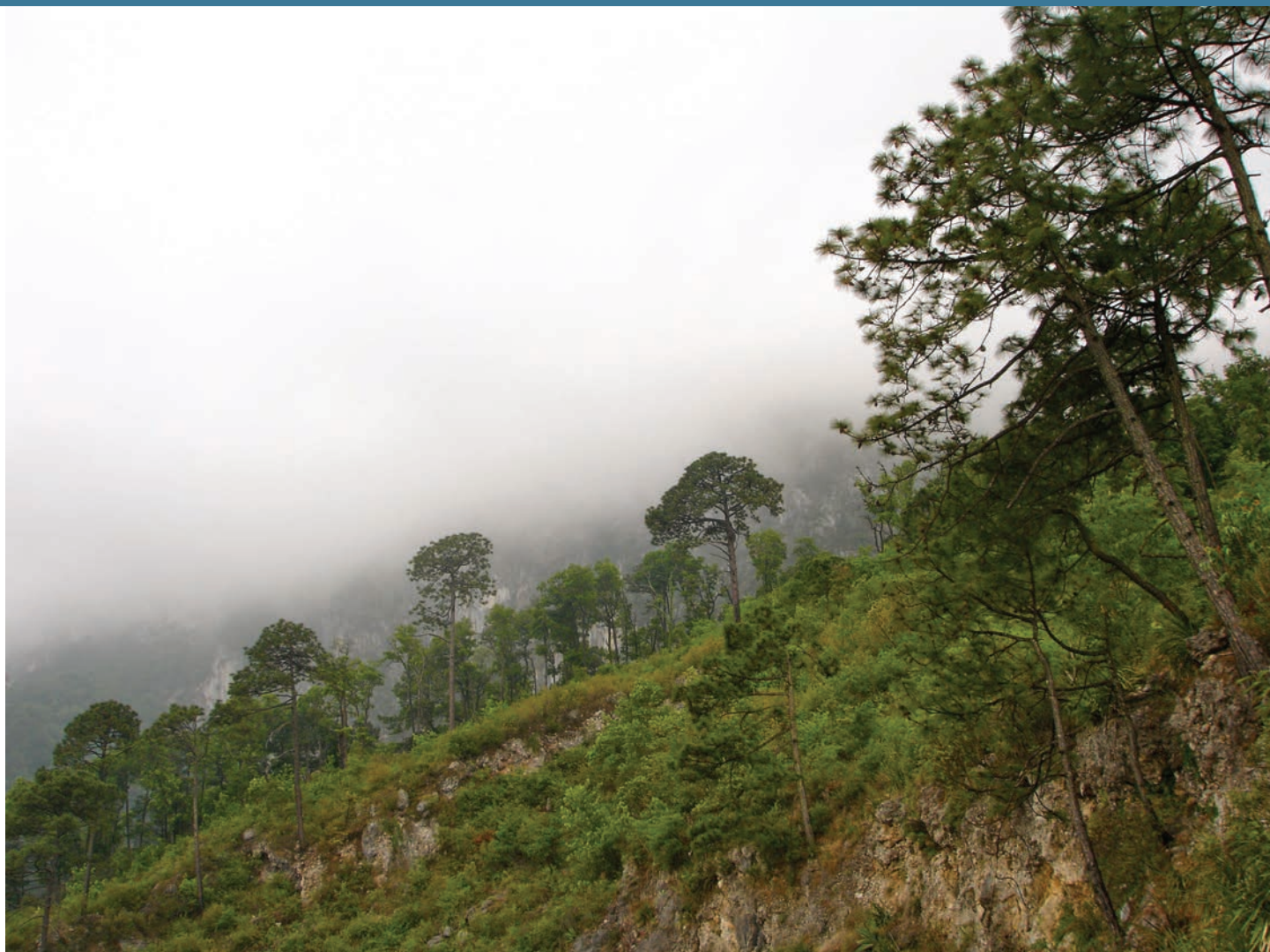
El enfoque de México para desarrollar su propio sistema nacional de salvaguardas se basa adecuadamente en su sistema nacional de gobernanza. Su proceso ha demostrado que las contribuciones y la retroalimentación internacional han sido de gran ayuda para facilitar que las salvaguardas REDD+ y otras normas sean aplicadas de manera apropiada y que los derechos sean garantizados. Son muchos los factores a nivel nacional que influirán en la implementación de REDD+ y darán lugar a diferencias significativas en la forma en que diferentes

países tratarán diversos temas. Sin embargo, una mayor orientación por parte de la CMNUCC podría mejorar la uniformidad y la confiabilidad, así como aclarar conflictos. Por ejemplo, ahora hay principios generalmente acordados para los mecanismos de retroalimentación y de resolución de quejas para REDD+ que surgen del Programa ONU-REDD y del FCPF. Estos métodos para informar sobre la rendición de cuentas podrían ser incorporados en la guía del SIS.

Conclusiones

La experiencia de México al prepararse para REDD+ ofrece un ejemplo útil para ilustrar que incluso un país que ha hecho grandes avances en REDD+ se beneficiaría de una mayor dirección internacional. De hecho, muchos elementos del proceso mexicano de REDD+ pueden ser utilizados para dar forma a dicha orientación adicional. México es un país con una gran capacidad institucional, un marco jurídico sólido y muchos años de experiencia en la implementación de programas forestales, lo que lo convierte en un precursor mundial en REDD+. El gobierno ha demostrado un claro progreso en los arreglos nacionales para REDD+, incluyendo el desarrollo de marcos de políticas de salvaguarda. El país se ha comprometido con REDD+ a través de procesos impulsados por el mismo país, tanto en la esfera nacional como subnacional, y también ha integrado una amplia participación de las partes interesadas mediante el involucramiento de diversos actores para preparar, ejecutar y supervisar REDD+. Por otra parte, México ha reconocido la importancia del papel que desempeñan los bosques en el cambio climático, y concibe REDD+ como un mecanismo que va más allá del carbono enmarcándolo en términos de desarrollo rural sostenible.

A pesar de los significativos avances de México en la preparación para REDD+, incluyendo un interesante diálogo en torno a las salvaguardas para REDD+, todavía es evidente que en una serie de áreas hay deficiencias y confusión. La participación es uno de los requisitos clave para REDD+ y aunque se han creado varios espacios de participación para la sociedad civil para contribuir al proceso de REDD+ en México, la participación directa de las comunidades y los pueblos indígenas ha sido limitada. Algunas organizaciones de la sociedad civil consideran que la CONAFOR no ha incorporado sus sugerencias de una



© Aaron Ortiz/Flickr

manera genuína; en consecuencia, han optado por retirarse y no participar en estos foros.

Por otra parte, a pesar de las obligaciones internacionales de México para proteger derechos específicos de los acuerdos internacionales que ha ratificado, la integración completa de estos derechos —como el CLPI— en el marco jurídico de México es todavía deficiente. A pesar del reconocimiento de la CONAFOR de que los derechos de carbono como consecuencia de una mejora en las reservas de carbono pertenecen a los propietarios legítimos de la tierra, los derechos a las emisiones evitadas siguen sin estar claros, y parecieran pertenecer al gobierno. Por último, a pesar de que México esté considerando activamente un sistema nacional de salvaguarda junto a su sistema de información para las salvaguardas, existe confusión entre los dos conceptos, que carecen de una conceptualización clara de sus diferencias y de cómo interactúan. México ha progresado gradualmente y ha aclarado su posición en varias de estas áreas, pero este proceso ha

Instituciones internacionales como la CMNUCC y el Banco Mundial, entre otros foros globales sobre REDD+, que pueden proporcionar directrices para ayudar a los países a avanzar hacia hacer operativa de forma efectiva las salvaguardas y la protección de los derechos comunitarios.

ocurrido lentamente a lo largo de varios años, y es en gran medida un producto de la presión por parte de las organizaciones de la sociedad civil.

Estas lagunas e imperfecciones en la preparación para REDD+ demuestran que existe un papel claro y crucial para las instituciones internacionales. Instituciones internacionales como la CMNUCC y el Banco Mundial, entre otros foros globales sobre REDD+, que pueden proporcionar directrices para ayudar a los países a avanzar hacia hacer operativa de forma efectiva las salvaguardas y la protección de los derechos comunitarios. Una guía amplia y flexible, capaz de acomodar diferentes enfoques y respaldar el pago por diferentes tipos de resultados es necesaria para prevenir daños en la implementación de REDD+ así como promover mayores beneficios. Directrices sólidas y adicionales indudablemente resultarán beneficiosas para los países REDD+, ya que es esencial mejorar su capacidad para permitir una amplia participación y construir una mayor confianza en REDD+.

NOTAS FINALES

- 1 FAO. 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. <http://www.fao.org/docrep/013/i1757s/i1757s.pdf>. Consultado el 15-10-14.
- 2 SEMARNAT-INE. 2006. Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. México. <http://www2.ine.gob.mx/descargas/cclimaticol/segonal.pdf>, pág. 112. Consultado el 20-10-2014.
- 3 White, A. y Martin, A., *Who Owns the World's Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition* [¿De Quién son los Bosques del Mundo? Tenencia Forestal y Bosques Públicos en Transición] (CIEL, Washington, D.C. 2002) http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_159.pdf. Consultado el 15-10-2014.
- 4 CONAFOR. 2010. Visión de México sobre REDD+. http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/7/1393Visi%C3%B3n%20de%20M%C3%A9xico%20sobre%20REDD_.pdf. Consultado el 24-10-2014
- 5 CONAFOR. Noviembre de 2014. *Estrategia Nacional para REDD+* (para la consulta). [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/5755Borrador%205%20\(Para%20consulta\).pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/5755Borrador%205%20(Para%20consulta).pdf). Consultado el 1-12-14.
- 6 Bray, David Barton y Merino-Perez, Leticia. Septiembre de 2002. *The Rise of Community Forestry in Mexico: History, Concepts, and Lessons Learned from Twenty-Five Years of Community Timber Production*.
- 7 CONAFOR. Noviembre de 2014. *Estrategia Nacional para REDD+* (para consulta pública), pág. 67-68.
- 8 Client Earth, Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Una Revisión del Derecho Internacional Relevante, pág. 13.
- 9 Rey, D., Rivera, L., Ribet, U., Korwin, S. April 2014. *Recomendaciones para el diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ en México*.
- 10 Diseñando un Sistema Nacional de Salvaguardas REDD+ en México, Septiembre, 2014. CONAFOR (borrador).
- 11 Ibid, pág. 8.
- 12 CONAFOR. Noviembre de 2014. ENAREDD+, pág. 70.
- 13 Talleres de capacitación en materia de salvaguardas en la Península de Yucatán durante julio y agosto de 2014, coordinados por CEMDA y con participación directa de la CONAFOR.
- 14 LGDFS. Artículo 134 Bis.
- 15 Dichas propuestas de reformas buscan hacer operativa la reforma energética y las operaciones de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos (ANSIPA) y se encuentran bajo revisión por parte de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (octubre de 2014).
- 16 Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Artículo 157.
- 17 Ibid. 159.
- 18 En junio de 2011 se introdujeron reformas a la Constitución de México en el área de derechos humanos, con base en las cuales las regulaciones relacionadas a derechos humanos serán interpretadas de acuerdo con la Constitución y los tratados internacionales en este campo, favoreciendo siempre la protección más amplia de las personas.
- 19 El proyecto de ley trata de reconocer el derecho de los pueblos indígenas a ser informados y ser tomados en cuenta en las decisiones que afectan a sus vidas diarias y el desarrollo; el instrumento en sí puede ser abierto a consulta entre los diversos grupos étnicos y comunidades.
- 20 Gutiérrez Lacayo, M. 2003. Aplicación de Modelos e Incentivos Económicos, Financieros y de Mercado para los Pobladores de las Áreas Naturales Protegidas. Ciudad de México, Distrito Federal, México: Pronatura, A.C., pág. 7.
- 21 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 6.
- 22 Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/244.pdf>. Consultado el 20-10-14.
- 23 Ley Agraria. Artículo 10.
- 24 ENAREDD+. Borrador de abril de 2014, pág. 34.
- 25 Ibid.
- 26 Ver Análisis por parte de la sociedad civil mexicana de las reformas y los arreglos institucionales para proteger los derechos humanos a través de la implementación de REDD+ y sus salvaguardas. Mayo de 2014: http://www.bicusa.org/wp-content/uploads/2014/07/Estudio-Salvaguardas_REDD_MX_2014-full-study.pdf.
- 27 Brown, Jennifer 2004. *Ejididos and Comunidades in Oaxaca, Mexico: Impact of the 1992 Reforms*. (Ejididos y comunidades en Oaxaca, México). http://www.landesia.org/wp-content/uploads/2011/01/RDI_120.pdf. Consultado el 20-14-14.
- 28 SAGARPA. 2014. Entrevista del periódico "El Universal" al Licenciado Enrique Martínez y Martínez, Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, y Alimentación y Pesca. <http://www.sagarpa.gob.mx/delegaciones/Guerrero/boletines/2014/enero/Documents/2014B013.pdf>. Consultado el 2-11-14.
- 29 Banco Mundial OP 4.00, párr. 2
- 30 Política Ambiental y Social del Banco Mundial, párr. 23. Julio de 2014.
- 31 Decisión 9/CP. 19
- 32 Decisión 1/CP. 16
- 33 Decisión 12/CP.17
- 34 Ver propuestas de septiembre de 2014 por parte de grupos clave de la sociedad civil sobre por qué nuevas directrices sobre los Sistemas de Información de Salvaguarda son necesarias: Tri-Caucus: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/smsn/ngo/464.pdf>; REDD+ Safeguards Working Group: <http://unfccc.int/resource/docs/2014/smsn/ngo/468.pdf>; y el Climate Action Network: <http://www.climateactionnetwork.org/publication/can-submission-further-guidance-sis-redd-safeguards>.
- 35 Propuesta de México sobre Nuevas Directrices sobre los Sistemas de Información de Salvaguardas REDD+; septiembre 2014: http://www4.unfccc.int/submissions/Lists/OSPSubmissionUpload/39_25_130580031807926339-Submission%20Salvaguardas%202014%20FINAL%20ENG.pdf.



Bank Information Center
1100 H Street NW, Suite 650
Washington DC 20010, USA
(202) 636-7752 • www.bicusa.org



Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Atlixco 138, col. Condesa Deleg.
Cauhtémoc México, D.F.
52 (55) 52 86 33 23 • www.cemda.org.mx



Center for International Environmental Law
1350 Connecticut Avenue NW, Suite #1100
Washington, DC 20036 USA
(202) 785-8700 • www.ciel.org

Agradecimientos a Niranjali Amerasinghe, Carlota Fluxa, David Gerratt, Emily Goldman, Joshua Lichtenstein y Gustavo Sánchez Valle.

El texto completo del informe está disponible en la página web <http://bit.ly/SalvaguardasREDDMX>.