



CCMSS
Consejo Civil Mexicano para
la Silvicultura Sostenible, A.C.

RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN PARA REDD+ EN MÉXICO



RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN PARA REDD+ EN MÉXICO

CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE A.C.

Miguel Ángel de Quevedo No. 103 Chimalistac, 01070 México D.F.
Teléfono: (52-55) 56-61-85-74 e-mail: ccmss@prodigy.net.mx

MAYO 2013

Paulina Deschamps Ramírez
Investigadora en el área de Políticas Públicas y Cambio Climático

Iván Zúñiga Pérez-Tejada
Director de Política Forestal y Proyectos Especiales

INTRODUCCIÓN

Las negociaciones internacionales sobre bosques y cambio climático que forman parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) han propuesto reducir las emisiones de gases de efecto invernadero derivadas de la deforestación y la degradación forestal por medio del establecimiento de un mecanismo voluntario REDD+ para los países en vías de desarrollo que incentive el papel de la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono a través de acciones que repercutan en la mejora de la calidad de vida de las personas que habitan las regiones forestales y la condición de los ecosistemas.

Dada la importancia de este mecanismo en el contexto climático mundial, se ha comenzado a estudiar los diversos retos a los que se deberá enfrentar y que podrían comprometer su diseño e implementación exitosa en los países REDD+. En este contexto, la corrupción en REDD+ surge como un tema que presenta diversos riesgos al funcionamiento del mecanismo.

El documento que presentamos es un primer ejercicio para abordar los potenciales riesgos de corrupción en la implementación de un mecanismo nacional REDD+ en México. Para ello presentamos una visión general de la corrupción en la gobernanza climática, en el sector forestal y en REDD+ a nivel internacional. Después elaboramos un panorama del sector forestal nacional con el objetivo de identificar las características donde se desarrollará REDD+. Para finalizar, presentamos un primer mapeo de riesgos potenciales de corrupción a los que podría enfrentarse REDD+ en el país.

El objetivo del mapeo es ofrecer un punto de partida para la posterior identificación y discusión de riesgos potenciales para REDD+ en México, el análisis de sus causas, la identificación y evaluación de los instrumentos existentes para afrontar los riesgos, y generar propuestas de medidas, instrumentos y modificaciones al marco existente para apoyar la transparencia, rendición de cuentas e integridad del mecanismo REDD+ en el contexto de México. No obstante, reconocemos que el ejercicio tendrá que ser enriquecido con otros puntos de vista que pudieran no estar incluidos y que deberá ser sujeto a evaluación, para identificar la gravedad y probabilidad de los riesgos potenciales de corrupción que hemos identificado.

1. CORRUPCIÓN Y GOBERNANZA CLIMÁTICA

La definición de corrupción empleada por Transparencia Internacional se refiere al mal uso o abuso del poder encomendado para obtener beneficios privados.¹ Dentro de las prácticas de corrupción se encuentra el soborno, fraude, favoritismo, nepotismo, extorsión, complicidad, malversación y financiación indebida por nombrar sólo algunas. Las causas de dichas prácticas, las cuales socavan la buena gobernanza y el dominio de la ley, responden a una realidad histórica, política, social y económica en particular. De tal modo, lo que cuenta como corrupción y la serie de medidas y políticas para enfrentarla deben ser adaptadas al contexto específico de su aplicación.

Es por ello que en el caso de mecanismos relacionados con la gobernanza climática se deberá atender una serie de riesgos particulares de corrupción. Para esto será necesario establecer un sistema robusto de gobernanza climática el cual garantice que las inversiones financieras, políticas y sociales, tanto públicas como privadas, dirigidas a la mitigación y adaptación del cambio climático sean manejadas de manera transparente, adecuada y equitativa.² En el caso de REDD+, resulta conveniente partir de la experiencia de los riesgos del sector forestal.

¹ Transparencia Internacional (2012), *Keeping REDD+ Clean. A Step-by-Step Guide to preventing Corruption*. Berlín: Transparencia Internacional.

² Transparencia Internacional (2011), *Global Corruption Report: Climate Change*. Berlín: Transparencia Internacional.

2. BREVE PANORAMA SOBRE LOS RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN EL SECTOR FORESTAL Y EN REDD+ EN LA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

A nivel global, el sector forestal ha enfrentado diversos retos de corrupción los cuales afectan la planeación, la implementación y el monitoreo de las políticas dirigidas a la conservación de la cubierta forestal y al beneficio de la gente que depende de los ecosistemas forestales. Por lo tanto, el fenómeno de la corrupción que afecta al sector forestal puede ser considerado como un factor causante de la deforestación y la degradación forestal.³

Tomando en cuenta las experiencias del sector forestal, la experiencia del Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y las especulaciones generadas por los mercados de créditos de carbono, ha comenzado la discusión internacional en torno a los posibles riesgos de corrupción a los que se enfrentaría REDD+. A esto se debe sumar que si REDD+ llega a operar, se espera que fluyan fondos de hasta veintiocho mil millones de dólares anualmente, lo que puede abrir puertas a prácticas corruptas de canalización, manejo y aplicación de recursos.⁴ La complejidad de las regulaciones para implementar mecanismos REDD+, la falta de precisión en las reglas internacionales y el carácter global de las mismas dificultará que el mecanismo pueda ser implementado de manera efectiva, equitativa y transparente a nivel global.⁵ A pesar de que REDD+ no se encuentra actualmente definido tanto en las negociaciones internacionales como en escalas nacionales, ha surgido la necesidad de identificar prerequisites y condiciones para asegurar que su implementación sea exitosa.

La discusión en torno a los riesgos de corrupción en REDD+ y las causas que los originan permite comenzar el esbozo de los retos a los que se enfrentará el mecanismo en diversos niveles de gobernanza (nacional, subnacional, local). De acuerdo con diversas fuentes, los posibles riesgos se relacionan con el soborno de funcionarios; la promoción de esquemas fraudulentos; la desviación de fondos; el debilitamiento de REDD+ a nivel subnacional; el soborno a funcionarios subnacionales por parte de conglomerados madereros y agrícolas; exageraciones o fallas en los sistemas para medir las emisiones evitadas; la asignación inadecuada o falsa de los derechos de carbono, y el desvío de fondos por parte de administradores locales, por nombrar sólo algunos.⁶ Debido a esta diversidad de causas y riesgos de corrupción, será importante analizar el modo en que los incentivos que provengan de REDD+ podrían impactar un contexto social, político y económico determinado.

3. PANORAMA GENERAL DEL SECTOR FORESTAL EN MÉXICO

En el caso de México, para comprender los posibles riesgos de corrupción de REDD+ es importante contar primero con una visión general del sector forestal del país. A continuación, presentamos los principales resultados que ha tenido la política forestal en el país en los últimos años, mismos a los que el diseño y la implementación de REDD+ deberán responder.

3 Ibid., Bofin, Peter, et al. (2011), REDD Integrity. Addressing Governance and Corruption Challenges in schemes for Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD). Anti-Corruption Resource Centre, U4 Report 1. El Plan de Acción de la Unión Europea para la Aplicación de Leyes, Gobernanza y Comercio Forestales (FLEGT, por sus siglas en inglés) ha sido una de las medidas creadas para hacer frente al reto de la tala ilegal, beneficiar los mercados de madera legal, fortalecer los sistemas de gobernanza forestal y transparencia. Véase: <http://www.euflegt.efi.int/portal/> [consulta: febrero 2013].

4 Transparencia Internacional (2011), op cit.

5 Larmour, Peter (2010), "Corruption in REDD+ Schemes: A Framework for Analysis". Publicación para el Transnational Research Institute on Corruption.

6 Para revisar los posibles riesgos de corrupción que deberá enfrentar REDD+ en el contexto global, véase: Bofin, Peter, et al. (2011) op cit.; Transparencia Internacional (2012) op cit.; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010), Staying on track: tackling corruption risks in climate change. Nueva York: PNUD. Larmour, Peter (2010), op cit.; Brown, Michael L. (2010), "Limiting Corrupt Incentives in a Global REDD Regime", Ecology Law Quarterly, 37, 237-268; Programa ONU-REDD (2012), "Consolidated Summary: E-Discussion on Addressing REDD+ Corruption at the Local Level. Marzo 2013.

LOS ECOSISTEMAS FORESTALES Y LOS PROCESOS DE DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

De las 194.3 millones de hectáreas que abarcan el territorio nacional, 64.8 millones corresponden a vegetación forestal arbolada (bosques y selvas principalmente).⁷ Los territorios forestales desempeñan un papel clave para el desarrollo nacional del país ya que en ellos viven aproximadamente 13 millones de mexicanos (en su mayoría afectados por la pobreza extrema y la marginación)⁸ y además brindan una amplia gama de servicios ambientales y materias primas.

Las transformaciones drásticas de la cobertura forestal en México se han dado principalmente por el incremento de las áreas de cultivo y pastoreo, la expansión urbana, el desarrollo de centros turísticos y la minería, por nombrar sólo algunos.⁹ Si bien es cierto que el país ha contado con altas tasas de deforestación en las últimas décadas, los datos oficiales más recientes indican que la tasa de deforestación ha disminuido significativamente en los últimos años hasta una tasa promedio anual de 0.24% entre los años 2005 y 2010, lo que se traduce en una pérdida cercana a 155,000 hectáreas anuales.¹⁰

Sin embargo, es importante considerar que la deforestación y la degradación forestal obedecen a dinámicas diversas y, por lo tanto, presentan variaciones regionales considerables. La cifra sobre hectáreas anuales perdidas no refleja adecuadamente los procesos regionales o lo que sucede con ecosistemas específicos como es el caso del manglar, que ha perdido el 65% de su cobertura original y sigue desapareciendo a una tasa del 2.5% anual a partir del 2000.¹¹ Los procesos de degradación forestal se vinculan con las malas prácticas de uso y manejo de los recursos como la extracción ilegal de la madera, los programas de manejo forestal de baja calidad, y áreas forestales con presión de plagas e incendios.¹² Se estima que entre 250,000 y 300,000 mil hectáreas anuales son parte de procesos de degradación forestal.¹³

Actualmente se acepta que las causas de la pérdida de la cobertura forestal están fuertemente vinculadas con problemas estructurales de la política de desarrollo económico, impulsando actividades económicas o productivas de una forma no sustentable. Asimismo, se reconoce que el cambio de uso de suelo se da porque los dueños o poseedores al no considerar el aprovechamiento forestal como una oportunidad de ingreso, abandonan las tierras o las emplean para otras actividades.

PROPIEDAD DE LOS TERRITORIOS FORESTALES

El porcentaje de terrenos forestales bajo propiedad social (que incluye ejidos y comunidades) oscila entre el 80%¹⁴ y el 50%¹⁵. Al respecto, es importante enfatizar que la destrucción o conservación de los ecosistemas forestales no depende del tipo de propiedad (social, pública o privada) sino de la capacidad de sus propietarios (incluido el Estado) para planificar y reglamentar su gestión, aplicar sanciones a quienes contravengan los criterios de uso y producir ingresos económicos a partir de su aprovechamiento sustentable para evitar el cambio de uso de suelo hacia usos no forestales.¹⁶

7 Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) (2012), Inventario Nacional Forestal y de Suelos. Informe 2004-2009. Zapopan, Jalisco: Coordinación General de Planeación e Información, p. 69.

8 En las zonas rurales, particularmente en las regiones forestales de población indígena se vive en las condiciones más precarias: 61% de los mexicanos extremadamente pobres viven en localidades rurales y 50% de los pobladores rurales viven en condiciones de pobreza extrema. La población de las localidades de alta o muy alta marginación en el país asciende a 71 millones de personas, de las cuales 90.8% son indígenas. Véase: CONAFOR (2009), El Inventario Nacional Forestal y de Suelos de México 2004-2009. Una herramienta que da certeza a la planeación, evaluación y el desarrollo forestal de México. Zapopan, Jalisco: CONAFOR. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/biblioteca/Inventario-Nacional-Forestal-y-de-Suelos.pdf> [consulta: febrero 2013]; CONAFOR (2008), Programa Institucional 2007-2012. Zapopan, Jalisco: CONAFOR; Comisión Nacional de Población (CONAPO) (2005), Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010. México: CONAPO.

9 Mas, J.F. et al. (2004), "Assessing land use/cover changes: a nationwide multistate spatial database for Mexico", International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation, 5(4), 249-261.

10 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2010), Evaluación de los recursos forestales mundiales, 2010. Informe nacional México. FRA2010/132. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/20387-0de8a552bcd60dbd25944c77f5f096ced.pdf>

11 Atención de los Ecosistemas de Manglar. México: Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas – CIMARES, SEMARNAT, p. 3.

12 Merino Pérez, Leticia (2013), Encuentros y desencuentros. Las comunidades forestales y las políticas públicas en tiempos de transición. México: Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

13 FAO (2010), op cit.

14 Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS) (2012), Evaluación de los potenciales determinantes del cambio de uso de suelo en terrenos forestales para la promoción del manejo sostenible de los bosques y el diseño de un mecanismo REDD+ en México. México: CCMSS – USAID, p. 122.

15 Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) – Universidad Autónoma Chapingo (1999), Atlas Forestal de México. México: SEMARNAP – Universidad de Chapingo.

16 CONAFOR (2009), op cit., p. 168.

17 Bray, David Barton, Leticia Merino Pérez y Deborah Barry (2007), "El manejo comunitario en sentido estricto: las empresas forestales comunitarias de México" en Los bosques comunitarios de México. Manejo sustentable de paisajes forestales. México: Instituto Nacional de Ecología, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto de Geografía-UNAM, CCMSS, Florida International University, p. 35.

LA IMPORTANCIA DEL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO

Actualmente el manejo forestal comunitario en el país ha alcanzado una escala y nivel de maduración sin igual en el resto del mundo.¹⁸ Esto se debe principalmente por la movilización nacional de ejidos y comunidades para recuperar sus tierras y bosques en diversos momentos del siglo XX, y por los impulsos del gobierno federal al manejo forestal por las propias comunidades y ejidos.

Como parte de este proceso, se han creado empresas forestales comunitarias que son fuente de economía local, desarrollo social, control local de los recursos y conservación de la cobertura forestal, a través de la producción sustentable de materias primas y productos con valor agregado.¹⁹ Resulta notable que México sea el país con mayor superficie forestal de propiedad social con 502,656 hectáreas bajo aprovechamientos sustentables certificados por el Forest Stewardship Council (FSC).²⁰ Además, las experiencias en el manejo comunitario de los bosques han demostrado que el manejo y aprovechamiento de los recursos forestales es una alternativa real para impulsar el desarrollo económico sustentable al tiempo que se conservan los ecosistemas y su biodiversidad.²¹ Es por ello que se reconoce que la puesta en marcha de planes de manejo forestal reduce la deforestación.²²

EL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL DEL SECTOR FORESTAL

Como resultado del movimiento social enmarcado por la Revolución Mexicana de 1910 y de la reforma agraria que le siguió, México fue el primer país en el mundo en reconocer los derechos de propiedad colectivos a comunidades y ejidos. Entre los principales elementos del marco jurídico para el sector forestal se encuentran:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

- Artículo 2 – Reconoce la composición pluricultural de la nación sustentada en los pueblos indígenas y garantiza su derecho a la libre determinación y con autonomía para decidir sus formas de gobierno y representación.
- Artículo 27 – Otorga la propiedad plena de las tierras y aguas a la nación, dando el dominio de las tierras a los ejidos y las comunidades agrarias, pero reservando la facultad de recuperarlo por causa de interés público.
- Ley Agraria
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS)
- Ley General de Cambio Climático (LGCC)
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)

18 Banco Mundial (2008), *Forests Sourcebook. Practical guidance for sustaining forests in development cooperation*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, p.36.

19 Bray, David B. et al. (2007), *Nueva Evidencia: Los bosques comunitarios de México. Protegen el ambiente, disminuye la pobreza y promueven paz social*. México: CCMSS, p. 7.

20 Rodríguez Salazar, Juan (2008), "La certificación del buen manejo forestal. Haciendo brecha para caminar", *Revista de la Procuraduría Agraria*, 14 (39) septiembre-diciembre 2008, p. 80.

21 CCMSS (2013), *Balanza comercial forestal 2012*. Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota Informativa número 36, mayo 2013 (por publicarse).

22 Fondo Estratégico sobre el Clima – Programa de Inversión Forestal (2010), *Plan de inversión forestal México (versión del 18 de agosto 2010)*, p.5.

Además, de los criterios para la planeación sectorial que establece la LGDFS surge el Programa Estratégico Forestal 2000-2025, el ejercicio más extenso para planear la política forestal en el país.

En el marco institucional que abarca el sector forestal en México se encuentran:

- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y sus subsecretarías (Planeación y Política Ambiental, Fomento y Normatividad Ambiental, Gestión y Protección Ambiental)
- Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) y Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), ambas órganos desconcentrados de SEMARNAT
- CONAFOR, creada en 2001 como organismo descentralizado de SEMARNAT

La CONAFOR fue creada con el objeto de:

*Desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y de restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable.*²³

Actualmente, se ha estipulado que el gobierno mexicano destina más recursos financieros a actividades forestales que lo destinado por los demás gobiernos de Mesoamérica de manera conjunta.²⁴ La CONAFOR cuenta con recursos financieros sin precedente en la política de promoción forestal, lo que revela la importancia que se ha buscado imprimir al tema forestal por parte de la administración del gobierno federal.²⁵ Basta mencionar que los recursos fiscales para el sector forestal se han incrementado notablemente, pasando de 1,973 millones de pesos en 2006 a 6,796 millones en 2012 (cerca de 500 millones de dólares).

Sin embargo, este incremento en el presupuesto forestal no ha sido acompañando de una mayor transparencia en su ejercicio ni en la evaluación de sus impactos, tanto en términos económicos y sociales como en términos ecológicos. Parte de esto es que no se cuenta actualmente con información y mecanismos adecuados que permitan identificar el origen y destino de subejercicios o cambios en la asignación de los recursos con respecto a lo autorizado anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

EL PROCESO REDD+ EN MÉXICO

En diciembre de 2010, durante la COP16 en Cancún, el gobierno mexicano presentó el documento *Visión de México sobre REDD+*. Hacia una estrategia nacional donde estableció los primeros criterios para el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+), la cual estará a cargo de la CONAFOR. Este primer documento fue respaldado por las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); de Desarrollo Social (SEDESOL); de Comunicaciones y Transportes (SCT); de Energía (SENER); de Hacienda y Crédito Público (SHCP); de Salud; de Economía (SE); de Gobierno (SEGOB); de Relaciones Exteriores (SRE) y por Turismo (SECTUR) dado que la alineación de políticas públicas y programas gubernamentales es una condición esencial para que REDD+ pueda cumplir sus objetivos.

En el proceso de diseño y discusión sobre el mecanismo REDD+ en el país también ha estado involucrado el Comité Técnico Consultivo (CTC REDD+), formalizado en marzo de 2010 como con un espacio abierto de reflexión y discusión de la sociedad civil, organizaciones sociales, gobierno y especialistas del sector forestal y rural con el objetivo de generar recomendaciones y propuestas a la CONAFOR. En los espacios creados por el CTC-REDD+ se han presentado y discutido los componentes de la *Visión de México sobre REDD+* y los borradores de la ENAREDD+.

²³ Objetivo de la CONAFOR, véase en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/que-es-conafor> [consulta: mayo 2013]

²⁴ Kaimowitz, David (2008), "The Prospects for Reduced Emissions from Deforestation and Degradation (REDD) in Mesoamerica", *International Forestry Review*, 10(3), 485-495.

²⁵ Merino Pérez, Leticia (2013), op cit.

La ENAREDD+ busca tanto la reducción de los incentivos a la deforestación y degradación como el aumento de los estímulos para la conservación, manejo y restauración de los ecosistemas forestales. Para lograr ambos objetivos, la Estrategia reconoce que la aproximación de México a REDD+ será a partir del desarrollo rural sustentable, la alineación de políticas y el fortalecimiento de la gobernanza forestal.

Es por ello que plantea de forma general la creación de un esquema de incentivos que se dirigirá hacia el manejo forestal sustentable mediante un impulso al manejo activo de los bosques basado en el desarrollo rural sustentable, a la valorización de los servicios ambientales y a reducir las presiones sobre los ecosistemas forestales derivadas de otras actividades y circunstancias económicas.²⁶ De este modo, la ENAREDD+ busca desarrollar incentivos para fortalecer alternativas económicas como parte de un desarrollo rural sustentable, donde la conservación y el manejo de los ecosistemas forestales se concreten como ventajas económicas.

Para apoyar la implementación de la ENAREDD+ se han desarrollado en el país una serie de acciones con el objetivo de desarrollar capacidades y probar formas de gestión que permitan el logro de los objetivos REDD+. Entre estos procesos de preparación se incluyen acciones específicas en el territorio, nombradas como “acciones tempranas”, definidas entre el gobierno federal y algunos gobiernos estatales. Actualmente se desarrollan acciones tempranas en la región Jalisco (abarca los estados de Jalisco, Michoacán y Estado de México); en la región Chiapas (al Corredor Biológico y la Selva Lacandona en Chiapas y al estado de Oaxaca) y en el mosaico de selvas de la Península de Yucatán (abarca los estados Campeche, Yucatán y Quintana Roo).²⁷ De los esfuerzos institucionales nacionales y subnacionales (regional y local) que se deriven de las acciones tempranas se esperan resultados relevantes para la ejecución de REDD+ en el país.

4. RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN PARA REDD+ EN MÉXICO

Un primer ejercicio para identificar los riesgos potenciales de corrupción para el mecanismo REDD+ en México tomó en cuenta una serie de observaciones que se desprenden del manual *Keeping REDD+ Clean* de Transparencia Internacional (2011). A partir de lo anterior, se planteó una ruta crítica conformada por las siguientes preguntas:

- A) ¿En qué niveles de gobernanza se pueden presentar riesgos de corrupción para REDD+?
- B) ¿Cuáles son los riesgos potenciales de corrupción que se presentan en cada uno de los niveles identificados?
- C) ¿Qué temas están vinculados con las causas de los riesgos identificados? ¿Cuál es su marco normativo?

Las respuestas a tales puntos permitieron elaborar un mapa que esboza actores, algunos riesgos potenciales de corrupción para REDD+ en México, identificación de temas vinculados con los riesgos, y del marco normativo aplicable. Con ello se logra una propuesta inicial, sin embargo, es importante reconocer que el mapeo no representa una visión completa del tema y se espera que el ejercicio pueda ser enriquecido, para incorporar puntos de vista y temas que pudieran no estar considerados en este primer mapa. Además, para complementar y fortalecer los resultados que aquí se exponen será necesario emprender una evaluación de los riesgos identificados para medir su importancia, gravedad y la probabilidad de que sucedan, dependiendo de los diversos contextos en los que REDD+ se implementará en el país. Como resultado de lo anterior será necesario profundizar y ampliar el marco normativo que presentamos.

²⁶ CONAFOR (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012). México, D.F. p.5.

²⁷ CONAFOR (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012). México; y “Acciones tempranas” en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proceso-nacional-redd/e-acciones-tempranas> [Consulta: mayo 2013]

A) ¿EN QUÉ NIVELES DE GOBERNANZA SE PUEDEN PRESENTAR RIESGOS DE CORRUPCIÓN PARA REDD+?

De acuerdo a la propuesta para la implementación de la ENAREDD+ en el país, hemos identificado tres niveles en el diseño e implementación del mecanismo:

1. Federal

2. Estatal

3. De proyecto

Cada uno de estos niveles presenta características especiales en el funcionamiento de REDD+ y que deberán ser precisadas una vez que se tenga finalizada la ENAREDD+, así como las visiones y estrategias REDD+ de los estados partícipes.

En la versión más reciente de la ENAREDD+ se aborda la gestión territorial como elemento fundamental para la aplicación de REDD+ y es por ello que se promueve la coordinación a diversas escalas para implementar acciones a nivel regional, que a su vez fortalecerán y promoverán condiciones de gobernanza local.²⁸ Este esquema territorial para enfrentar las causas de la deforestación y de la degradación pretende promover la creación de arreglos institucionales de manera anidada, con coordinación entre el ámbito federal, estatal, municipal y con los propietarios de los bosques. Además, la ENAREDD+ menciona la necesidad de un enfoque anidado “coherente y transparente” que defina la participación entre los tres niveles de gobierno y que forme parte del Sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), y de la construcción de niveles de referencia nacionales, estatales y subnacionales con el objetivo de medir el desempeño de las actividades REDD+.²⁹

Sin embargo, aún quedan algunos pendientes por resolver pues la ENAREDD+ no define de manera clara el mecanismo de anidación y sus componentes, ni cómo es que se garantizará un enfoque anidado en lo nacional y regional. Lo anterior impide tener certeza sobre el papel que desempeñarán los estados y municipios en el mecanismo nacional y sobre la interacción y grado de coordinación que se podrá alcanzar entre los niveles susceptibles a riesgos de corrupción (federal, estatal y de proyecto).³⁰ Asimismo, resulta fundamental definir de manera más clara los arreglos institucionales a nivel estatal y asegurar que dichos arreglos se planteen desde la perspectiva de cada estado, ya que la ENAREDD+ tampoco precisa este tema.

Para contar con una estrategia más aterrizada que garantice un enfoque territorial anidado que permita la integración y coordinación de políticas públicas a diversas escalas, los arreglos institucionales que se den entre los tres niveles de gobierno y con los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales deberán permitir la flexibilidad suficiente para responder a la diversidad geográfica, social y política.³¹ Además, será necesario considerar lo estipulado en la Ley General de Cambio Climático (LGCC) que en su artículo 8 refiere que los estados elaborarán e instrumentarán programas estatales en materia de cambio climático, de acuerdo con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático.³² Es por ello que contar con un esquema que defina y garantice la anidación en los diferentes componentes de la ENAREDD+³³ y establecer arreglos institucionales nacionales y subnacionales permitirá tener mayor certeza sobre el funcionamiento de REDD+ y podría resolver o incluso evitar riesgos potenciales de corrupción en los tres niveles identificados en el presente estudio, como se detallará a continuación.

28 CONAFOR (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012). México, p.7.

29 Ibid., p. 52.

30 CCMSS (2013), Estrategia Nacional REDD+ en México: pendientes por resolver. Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota Informativa 35, abril 2013.

31 Ibid.

32 Tanto la Estrategia Nacional de Cambio Climático como el Programa Especial de Cambio Climático de la administración 2013-2018 serán publicados en la segunda mitad del año 2013.

33 Los siete componentes de la ENAREDD+ son: Política Pública; Esquemas de Financiamiento; Arreglos Institucionales y Construcción de Capacidades; Niveles de Referencia; Monitoreo, Reporte y Verificación; Salvaguardas Sociales y Ambientales; Comunicación, Participación Social y Transparencia.

B) ¿CUÁLES SON LOS RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN QUE SE PRESENTAN EN CADA NIVEL?

Los problemas que la corrupción puede causar en la implementación de REDD+ en México se localizan en los niveles de gobernanza (federal, estatal y de proyecto) e involucran a diversos actores. Entre estos se encuentran:

1. **Federal:** CONAFOR, el instrumento que se destine para la captación y manejo de fondos internacionales y nacionales destinados a REDD+, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA).

2. **Estatad:** gobiernos estatales, gerencias estatales de la CONAFOR.

3. **De proyecto:** asambleas comunales y ejidales; Agentes Técnicos Locales y Agentes de Desarrollo Local, identificados estos dos por la ENAREDD+ como agentes para el acompañamiento, gestión y generación de capacidades a nivel local.

ESQUEMAS DE FINANCIAMIENTO

La ENAREDD+ propone estabilizar los cambios de uso de suelo a partir del fortalecimiento y promoción del desarrollo rural sustentable. Para lograr este objetivo reconoce la variada índole de las inversiones que serán movilizadas, tanto públicas como privadas, dentro y fuera del sector forestal y con intereses que en varios casos rebasan las expectativas sobre el carbono para considerar también una serie de co-beneficios. Además, en la decimoséptima Conferencia de las Partes (COP 17) de la CMNUCC se acordó que el financiamiento para acciones basadas en resultados podrá surgir de fuentes diversas, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, incluyendo fuentes alternas.

Los esquemas de financiamiento son un aspecto fundamental del mecanismo REDD+ a nivel nacional ya que la captación, movilización y aplicación adecuada de los recursos financieros etiquetados hacia REDD+ es una condición básica para el funcionamiento efectivo, eficaz y transparente del mecanismo, y para hacer frente a la deforestación y degradación forestal. Sin embargo, en la versión más reciente de la ENAREDD+ existen algunos vacíos relativos al instrumento que deberá crearse para captar y ejecutar los recursos financieros destinados a REDD+. Tampoco se aclara si el tema se dejará exclusivamente en manos del Fondo de Cambio Climático (creado bajo la LGCC) o del Fondo Forestal Mexicano (manejado por la CONAFOR). Asimismo, tampoco se identifican los instrumentos que se necesitan para garantizar esquemas de financiamiento REDD+ efectivos, transparentes, sujetos a supervisión y que aseguren el pago adecuado a los propietarios y legítimos poseedores de los bosques.

Este contexto de indefinición en los esquemas de financiamiento para REDD+ en el caso de México plantea la posibilidad de la opacidad en el manejo y aplicación de los recursos y en la información que será manejada y difundida por las instituciones públicas, a nivel nacional y subnacional. La pérdida de adicionalidad (cuando los recursos se destinan a ecosistemas forestales que de todos modos hubieran sido protegidos en ausencia de REDD+, o cuando los recursos de REDD+ se utilizan para substituir los recursos destinados actualmente por el gobierno federal) o la desviación de recursos financieros con fines políticos (por ejemplo, para favorecer entidades federativas gobernadas por el partido en el poder), o la desviación de recursos REDD+ hacia otro tipo de programas o actividades ajenas al mecanismo surgen como problemas potenciales de corrupción a los que se podría enfrentar REDD+ en el país. En este aspecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como institución encargada de dirigir y controlar la política económica del país, deberá prestar atención a este tipo de problemas para asegurar que la captación, canalización y aplicación de recursos REDD+ se dé con base en las metas y compromisos internacionales y los objetivos específicos de REDD+ para México.

34 CONAFOR (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012). México, p. 37.

35 CMNUCC (2011), Decision 2/CP.17 Outcome of the work of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, C.65, p. 15. Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/copl7/eng/09a01.pdf#page=4> [consulta: abril 2013].

36 CCMSS (2013), Estrategia Nacional REDD+ en México: pendientes por resolver. Red de Monitoreo de Políticas Públicas, Nota Informativa 35, abril 2013.

EL PAPEL DE LOS ESTADOS

Aunado a los riesgos que surgen de la poca claridad del mecanismo de anidación y de sus componentes, así como de la indefinición de los arreglos institucionales a nivel estatal y del papel que desempeñarán las instancias subnacionales en el mecanismo REDD+, será necesario tomar en cuenta que, de acuerdo, con la LGCC los estados serán responsables de gestionar y administrar fondos locales para apoyar e implementar acciones en materia de cambio climático.³⁷ Es por ello que a nivel estatal también se deberá supervisar y verificar la ejecución de los recursos financieros destinados a REDD+ y cuidar que no se desvíen, malversen o que se destinen a fines ajenos a los de REDD+.

Además, la incorporación de entidades federativas (Chiapas y Campeche) al Governor's Climate & Forest Task Force (GCF), una iniciativa del gobierno de California, Estados Unidos, para promover enfoques subnacionales REDD+ y vincularlos con el mercado de carbono de California, podría incentivar a los gobiernos estatales a no respetar fases y condiciones necesarias para el desarrollo de la ENAREDD+, que podrían desembocar en la venta no regulada de créditos de carbono e incluso en la venta de carbono no existente.³⁸ Asimismo, se deberá poner especial atención a los estándares de transparencia y rendición de cuentas de las entidades federativas, así como a las evaluaciones sobre la administración transparente y adecuada de los fondos públicos y otras fuentes de ingresos a nivel subnacional. Esto con el objetivo de conciliar la implementación subnacional con las metas y reducciones nacionales y con la meta establecida en la Ley General de Cambio Climático de transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas forestales para el 2020.³⁹ Para que REDD+ prevenga prácticas corruptas a nivel subnacional y sea exitoso en su implementación se necesitará contar con estructuras de gobierno confiables, transparentes y que rindan cuentas.

ACUERDOS A NIVEL DE PROYECTO

Un riesgo potencial que enfrenta REDD+ a nivel de proyecto es que los acuerdos que se tomen no se den con los dueños y poseedores de los ecosistemas forestales o que cuenten con poco respaldo de la comunidad. Es necesario evidenciar que no todas las comunidades y ejidos cuentan con instituciones locales fuertes necesarias para el manejo comunitario, que en ocasiones existen dificultades para contar con una adecuada representación los pueblos indígenas, comunidades y ejidos, y que los niveles de gobernanza local varían entre los diversos ejidos y comunidades del país. Ejemplo de esto es que en ciertas comunidades y ejidos con índices altos de deforestación y degradación existen al interior numerosos conflictos internos y un debilitamiento de las autoridades locales.⁴⁰ Es por ello que los acuerdos REDD+ a nivel de proyecto necesitarán construir consenso y contar con el respaldo no sólo de las autoridades locales sino del resto de los pobladores para asegurar la efectividad del mecanismo.

DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS Y MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

La versión más reciente de la ENAREDD+ no define de manera clara el esquema y criterios de distribución de beneficios ni los mecanismos para llevarla a cabo. Tales aspectos podrían abrir paso a prácticas corruptas, afectando el diseño y la implementación del mecanismo. Al respecto, el artículo 134 bis de la LGDFS sustentable menciona lo siguiente:

“Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos”.

37 Ley General de Cambio Climático, artículo 8. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>.

38 Greenpeace (2012), Espejitos por Aire. Imponiendo compensaciones subnacionales de REDD, provenientes de México, en el mercado de carbono de California. Ámsterdam, Países Bajos: Greenpeace International.

39 Ley General de Cambio Climático, artículo 3 y CONAFOR (2012), Estrategia Nacional para REDD+ (borrador 2012). México, p. 32.

40 Kaimowitz, David (2008), op.cit.

Resulta importante considerar lo que menciona la LGDFS pues actualmente existe una discusión sobre la propiedad del carbono y sobre la manera de distribuir los recursos financieros de REDD+. Algunos especialistas plantean que la propiedad del carbono no está definida ni adjudicada en el marco legal mexicano.⁴¹ Con base en esto, se presentan diversas propuestas para determinar la propiedad de carbono y con esto, la distribución de beneficios financieros REDD+. En la propuesta que estos especialistas (enfoque adoptado por la Conafor) se considera dividir la propiedad del carbono en carbono incrementado o capturado (donde los dueños de los bosques tienen la propiedad y el derecho a recibir y vender créditos de carbono) y carbono de emisiones evitadas (donde los créditos corresponden al gobierno federal, quien definirá cómo, a quién y bajo qué criterios serán distribuidos).⁴²

Dada la confusión que se podría generar a partir de la división en la propiedad del carbono y lo estipulado por la LGDFS, resulta preciso definir claramente en el marco legal y normativo el tema de la propiedad del carbono y quién tiene los derechos sobre los beneficios derivados de las emisiones evitadas (REDD+) ya que lo anterior garantizará una efectiva distribución de beneficios bajo el esquema propuesto por el artículo 134 bis. Una falta de precisión en el tema podría llevar a que los beneficios sean apropiados ilegalmente por el gobierno federal o los gobiernos estatales, representando un serio riesgo de corrupción del mecanismo, y que no aterricen los recursos adecuadamente con los propietarios y poseedores de terrenos forestales, existiendo la posibilidad incluso de que estos recursos se destinen a actividades ajenas al propósito de la estrategia REDD+.

A continuación presentamos un resumen de los riesgos potenciales de corrupción para REDD+ en México y se identifica en qué nivel de gobernanza (federal, estatal y de proyecto) podrían surgir:

TABLA 1. RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN PARA REDD+ EN MÉXICO

NIVELES	FEDERAL	ESTATAL	DE PROYECTO
RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN			
Desviación de fondos REDD+ con fines políticos	●	●	
Opacidad en el manejo de información y en la aplicación de los recursos REDD+ por parte de las instituciones públicas	●	●	●
Uso y aplicación de fondos REDD+ para fines ajenos a REDD+	●	●	
Pérdida de adicionalidad	●	●	

41 Skutsch, Margaret, et al. (2013). "Rights to carbon and payments for services rendered under REDD+: Option for the case of México", Global Environmental Change, en prensa.
 42 Ibid

NIVELES	FEDERAL	ESTATAL	DE PROYECTO
RIESGOS POTENCIALES DE CORRUPCIÓN			
Que los recursos REDD+ no lleguen a propietarios y legítimos poseedores de bosques	●	●	●
Venta de carbono sin regulación		●	●
Venta de carbono no existente		●	●
Acuerdos con poco o nulo respaldo de los propietarios y legítimos poseedores de los bosques			●

C) TEMAS VINCULADOS CON LAS CAUSAS DE LOS RIESGOS IDENTIFICADOS E IDENTIFICACIÓN DEL MARCO NORMATIVO CORRESPONDIENTE

Como causas de riesgo de corrupción hemos identificado temas que aún están indefinidos o vacíos legales e institucionales que será necesario atender adecuadamente para el diseño e implementación exitosa de REDD+. Resulta evidente que las causas aquí mencionadas no son las únicas asociadas a los riesgos potenciales, sin embargo desempeñan un papel fundamental para entender cómo el mecanismo REDD+ es diseñado actualmente en México y cómo es que se pretende implementar.

En la columna "marco normativo" nos referimos a los instrumentos como leyes y normas que tendrían que abordar la indefinición o vacíos que presentan los respectivos temas que competen al diseño e implementación de REDD+ en el país. Resolver estos pendientes al interior del marco normativo podría contrarrestar muchos de los riesgos potenciales de corrupción. De igual modo, establecer medidas sólidas y confiables dentro del marco normativo y la ENAREDD+ que atiendan y resuelvan los riesgos potenciales de corrupción será necesario para evitar que se obstaculicen los esfuerzos nacionales y subnacionales REDD+.

TABLA 2. CAUSAS DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN EN REDD+ Y EL MARCO NORMATIVO QUE PODRÍA RESOLVERLAS

CAUSAS DE RIESGOS	MARCO NORMATIVO
Indefinición de anidación	ENAREDD+ LGCC LGDFS
Falta de un mecanismo transparente de captación y aplicación de recursos	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Ley de Ingresos de la Federación Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental LGCC (en especial lo relativo al Fondo de Cambio Climático y sus reglas de operación) ENAREDD+
Indefinición sobre quiénes tienen derecho sobre los recursos derivados de un mecanismo REDD+	LGDFS ENAREDD+
Indefinición sobre el mecanismo y reglas de distribución de beneficios	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Ley de Ingresos de la Federación Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental LGCC (en especial lo relativo al Fondo de Cambio Climático y sus reglas de operación) ENAREDD+
Necesidad de reglas claras para proyectos de carbono forestal (para captura y reducción de emisiones)	LGCC LGDFS Norma Mexicana de Proyectos Forestales de Carbono (en proceso)
Falta de un sistema nacional de MRV	
Falta de un sistema de registro para proyectos de carbono forestal	
Gobernanza débil en comunidades y ejidos	-----

5. CONCLUSIONES

Los riesgos potenciales de REDD+ para el caso de México podrían actuar en detrimento de los esquemas de financiamiento, de la distribución de beneficios y el mecanismo que se defina para la distribución, de los acuerdos que se den a nivel local y del papel de los estados en asegurar la efectividad y el éxito de REDD+. Para resolver lo anterior será necesario abordar y aclarar de manera precisa y adecuada temas pendientes o vacíos en la ENAREDD+ (como el tema de anidación, arreglos institucionales y distribución de beneficios) y en el marco legislativo correspondiente. Sólo de este modo se podrá fortalecer el diseño y la implementación exitosa de REDD+ en el país, a la vez que se generan incentivos claros ante la desviación de los objetivos del mecanismo y de las prácticas corruptas que se pudieran cometer. Con ello se podrá generar un mecanismo nacional que cumpla con los objetivos internacionales y nacionales de detener las emisiones derivadas del cambio de uso de suelo y pérdida de la cubierta forestal, al tiempo que se impulsa una mejor adaptación, mejoras en la gestión de los territorios y en la calidad de vida de las personas que habitan, poseen y dependen de los ecosistemas forestales del país.



CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE, A.C. (CCMSS)

www.ccmss.org.mx