



Daniela Rey, Linda Rivera,

Ugo Ribet y Sebastien Korwin

Septiembre, 2013

Recomendaciones para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ en México

ALIANZA MÉXICO PARA LA REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

Política pública • Desarrollo de capacidades • Arquitectura financiera • MRV • Comunicación



www.alianza-mredd.org

El presente material ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos de su Acuerdo de Cooperación No. AID-523-A-11-00001 (Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México) implementado por el adjudicatario principal The Nature Conservancy y sus socios (Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable).

Los contenidos y opiniones expresadas aquí son responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista del Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Gobierno de los Estados Unidos

Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
CAR	Climate Action Reserve
CBD	Convenio Sobre la Diversidad Biológica
CCBA	Cimate Community Biodiveristy Alliance
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CITES	Convención Sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES por sus siglas en inglés)
CLPI	Consentimiento Libre, Previo e Informado
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
COP	Conferencia de las Partes
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad
COSOP	Programas sobre Oportunidades Estratégicas Nacionales
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CTC-REDD+	Comité Técnico Consultivo REDD+
DLP	Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL)
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
DOF	Diario Oficial de la Federación
EIS	Evaluación de Impacto Social
EM	Evaluación de los Ecosistemas del Milenio
ENACC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENAREDD+	Estrategia Nacional para REDD+
ENBPA	Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés)
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF por sus siglas en ingles)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FIP	Programa de Inversión Forestal (FIP por sus siglas en ingles)
FSC	Forest Stewardship Council
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en ingles)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
INE	Instituto Nacional de Ecología

INECC	Instituto Nacional de Ecología y de Cambio Climático
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LDRS	Ley de Desarrollo Rural Sustentable
LGAH	Ley General de Asentamientos Humanos
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública
LSNIE	Ley Sistema Nacional de Información Estadística
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMF	Operación de Manejo Forestal
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONU-REDD	Programa de las Naciones Unidas de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques
PECCC	Programa Especial Concurrente de Cambio Climático
PECDRS	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PPSA	Programas de Pago por Servicios Ambientales
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal (2013-2018)
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
PSA	Pago por Servicios Ambientales
RIRAN	Reglamento Interior Del Registro Agrario Nacional
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SESA	Evaluación Estratégica Ambiental y Social
SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (por sus siglas en inglés)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SNS	Sistema Nacional de Salvaguardas
REDD+	Reducción de Emisiones por Deforestación y/o Degradación evitada. El signo + se refiere a la conservación, manejo sostenible de los bosques y mejoramiento de los acervos de carbono forestal
RAN	Registro Nacional Agrario
RAS	Red de Agricultura Sostenible
RNE	Registro Nacional de Emisiones
RNF	Registro Forestal Nacional
ROW	Grupo de trabajo REDD+ Offset (por sus siglas en inglés)
R-PP	Readiness Preparation Proposal
SIL	Préstamo de Inversión Específica (por sus siglas en inglés)
SIS	Sistema de Información de Salvaguardas
SNS	Sistema Nacional de Salvaguardas

Recomendaciones para el Diseño de un Sistema Nacional de
Salvaguardas para REDD+ en México

SMNF	Sistemas Nacionales de Monitoreo Forestal
UNDRIP	Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (por sus Siglas en inglés)
VCS	Verified Carbon Standards

Definiciones

Mecanismos de Queja y Resolución de Conflictos

Mecanismos de queja y resolución de conflictos son aquellos que entran en juego, ya sea nivel nacional, sub-nacional o local, cuando existe la necesidad de resolver conflictos entre los actores. Estos procesos suelen venir en la forma de la negociación, la mediación, el arbitraje, o mediante el uso de los sistemas judiciales o administrativos.

Sistema de Cumplimiento

Entendemos que el Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) debe estar acompañado de un marco de cumplimiento adecuado y verificable, que puede asegurar la eficacia y rendición de cuentas del SNS. El componente de cumplimiento del SNS está formado por sistemas de monitoreo y reporte efectivos y transparentes; mecanismos de queja y resolución de conflictos; y mecanismos de control de cumplimiento.

Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS)

Entendemos que un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) es un sistema que permite a un país definir cómo deben ser abordadas las salvaguardas de manera coherente, y asegurar que todas las medidas REDD+ dentro de un país estén cubiertas por las mismas políticas de salvaguardas, independientemente de la fuente de financiamiento o la iniciativa.

REDD+

Es una estrategia internacional de mitigación del cambio climático que tiene como objetivo reducir las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación forestal en los países tropicales, apoyar el papel de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

Medidas REDD+

En este reporte, se entenderá por medidas REDD+ a las incluidas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16.¹

¹ De conformidad con la traducción oficial al español de la decisión 1/CP.16 se utilizan el término 'medidas' REDD+ al referirse en el idioma español a '*REDD+ activities*' a las que se refieren el párrafo 70 y 71.

Actividades REDD+

Nos referimos a las actividades REDD+ como las diversas medidas nacionales y/o sub-nacionales que apoyan la implementación de REDD+. Estas incluyen estrategias nacionales, programas de desarrollo de capacidades, promulgación de leyes y políticas, entre otras.

Medidas de implementación de las Salvaguardas

Las medidas de implementación de las salvaguardas se refieren a aquellas que tratan de poner en práctica las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Las medidas pertinentes incluyen la promulgación de un marco normativo (políticas, leyes y reglamentos) que convierta a las salvaguardas en operativas; los procesos y procedimientos adecuados para el apoyo del marco normativo; y las mejoras/creación de instituciones que cuenten con un mandato para implementar las medidas.

Mecanismos de control de cumplimiento

Los mecanismos de control de cumplimiento entran en juego cuando los actores (individuos/instituciones) no cumplen (total o parcialmente) con las leyes, reglamentos y políticas que conforman su Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS). Estos son diferentes de los mecanismos de queja y resolución de conflictos, ya que los mecanismos de control de cumplimiento están destinados a hacer frente a cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas. Los mecanismos de control de cumplimiento pueden ser de carácter administrativo o judicial, pero deberán tratar de proporcionar una vía legal para abordar las cuestiones de incumplimiento.

Sistema de Información de Salvaguardas (SIS)

Entendemos el SIS como el espejo del sistema nacional de salvaguardas, en virtud del cual los países REDD+ reportan a los actores nacionales, a la comunidad internacional, y a los donantes sobre la forma en la que se están cumpliendo los requisitos previstos en las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

Salvaguarda

En reporte utilizamos el término salvaguarda para referirnos a las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC

Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC

Este reporte utiliza el término 'Salvaguarda REDD+ de la CMNUCC' se refiere al párrafo 2 del el Apéndice I de la decisión 1/CP.16 (el Acuerdo de Cancún).

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo.....	12
Introducción	21
Contexto y Justificación de este Documento	21
Requerimientos Internacionales Relacionados Con REDD+	21
Requerimientos de Iniciativas Multilaterales y Bilaterales REDD+	24
Respuesta de México.....	25
Objetivos del presente Reporte	28
Estructura de este Reporte	29
Sección I: Alcance y Opciones para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	30
Justificación para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	30
Alcance	31
Elementos del Sistema Nacional de Salvaguardas	33
Introducción.....	33
Elementos de un Sistema Nacional de Salvaguardas	35
Marco Legal	35
Marco Institucional.....	36
Marco de Cumplimiento.....	36
Principales Pasos para Desarrollar un Sistema Nacional de Salvaguardas.....	38
Sección II: Recomendaciones para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas	41
2.1. Recomendaciones y consideraciones para cada elemento del sistema.....	41
Marco Legal	41
Marco Institucional.....	49
Marco Cumplimiento.....	51
2.2. Recomendaciones y Consideraciones Relacionadas con Iniciativas Multilaterales y Voluntarias	54
Recomendaciones Relacionadas con la Implementación de las Salvaguardas	54
Recomendaciones Relacionadas con el Monitoreo y Reporte de las Salvaguardas	58
2.4. Recomendaciones y Consideraciones para Cada Paso en el Diseño del Sistema	65
2.4.1. Definir Los Objetivos En Materia De Salvaguardas	65
2.4.2. Identificación y Análisis del Marco Legal, Institucional y de Cumplimiento	66
2.4.3. Desarrollar un Plan de Acción	Error! Bookmark not defined.
2.4.4. Implementar el Plan de Acción.....	Error! Bookmark not defined.
2.4.5. Vincular el sistema nacional y sub-nacional.....	Error! Bookmark not defined.
Bibliografía y Links	73
Anexos	75
Anexo I: listado del marco legal analizado.....	75
Identificación del marco legal nacional.....	75
Marco legal internacional relevante y aplicable a México	78
Anexo II: listado iniciativas analizadas	79

Iniciativas multilaterales.....	79
Iniciativas Voluntarias.....	79
Anexo III: Metodología empleada para el análisis del marco legal y de las iniciativas ...	80

Información general sobre la consultoría

Con el objetivo de contribuir al proceso de REDD+ en México, se conformó la Alianza México REDD+, financiada por el Programa de Cambio Climático Global (GCC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID, por sus siglas en inglés). Este esfuerzo cuenta con la estrecha colaboración de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

La Alianza México para la Reducción de Emisiones de carbono por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) la conforman un conjunto de organizaciones de la sociedad civil con presencia y trayectoria en México: Rainforest Alliance, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, el Centro de Investigación Woods Hole y The Nature Conservancy (TNC) como líder de la iniciativa.

En ese sentido, es necesario contar con un sistema de que permita monitorear el cumplimiento de las salvaguardas.

M-REDD+ ha comisionado esta consultoría a fin de contribuir a informar a diversos actores y facilitar su participación en la construcción de un sistema nacional de salvaguardas REDD+ adecuado al contexto mexicano.

El objetivo general de la consultoría fue identificar y analizar los elementos y características relevantes para la construcción del sistema nacional de salvaguardas sociales y ambientales, que sea eficaz, eficiente y efectivo. Se realiza este objetivo a través de la presente publicación que analiza el estatus y opciones para implementar un sistema de salvaguardas en México a diferentes escalas y a través de los sistemas, iniciativas/mecanismos existentes en el país.

A través de esta publicación, se pretende generar insumos valiosos para los tomadores de decisiones que deben participar en el diseño del sistema nacional de salvaguardas para REDD+ en México así como para capacitar a actores clave en el diseño e implementación del sistema.

Agradecimientos

Agradecemos el valioso apoyo brindado por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y en especial por la Unidad de Asuntos Internacionales y Fomento Financiero.

Asimismo, agradecemos a los especialistas de SEMARNAT, CONAFOR, CONABIO, así como a representantes de la sociedad civil, especialmente al Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), GLOBE México, Reforestamos México, que apoyaron al presente estudio a través de sus valiosas entrevistas e insumos que fueron de gran ayuda para el diseño y propuesta de recomendaciones.

Resumen Ejecutivo

México está enfrentando varios requerimientos internacionales relacionadas con la implementación de las salvaguardas de REDD+. En primer lugar se destacan las obligaciones que emanan de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Estas específicamente establecen siete salvaguardas que deberán ser abordadas y respetadas durante la implementación de las actividades de REDD+ en México

En paralelo al proceso de la CMNUCC, México está participando simultáneamente en varias iniciativas asociadas con REDD+. Estas incluyen la iniciativa del FCPF², el Programa de Inversión Forestal (FIP)³, y el programa ONU-REDD⁴.

Cada una de estas iniciativas está acompañada de su propio marco de salvaguardas y requisitos, y requieren a los países garantizar su cumplimiento como una parte integral de su preparación para REDD+, la implementación de actividades REDD+ y para el acceso a pago por resultados. La proliferación de salvaguardas y requerimientos constituyen una carga para México, dando lugar a la potencial superposición de actividades, el aumento de los costos de transacción y, por último a obstaculizar los esfuerzos de México para garantizar la aplicación efectiva de las salvaguardas y la eficacia y sostenibilidad de REDD+.

México está dando respuesta a los requerimientos internacionales derivados de la CMNUCC y aquellos derivados de las iniciativas multilaterales en materia de las salvaguardas. Se destaca que México está actualmente desarrollando su Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+⁵) y ha realizado reformas a su marco legal para incluir el tema de salvaguardas, ejemplo de ello es la promulgación del artículo 134 BIS dentro de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) el cual consagra salvaguardas reconocidas por el derecho internacional.

México ha dado reconocimiento expreso a la primacía de las salvaguardas de la CMNUCC y ha comenzado a definir pasos concretos para garantizar su implementación efectiva y demostrar su cumplimiento a través del diseño de un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS). Lo anterior a su vez constituye los primeros pasos para asegurarse que México pueda abordar las salvaguardas de manera coherente, y asegurarse que las salvaguardas sean aplicadas adecuadamente en todos los ámbitos definidos por el país, evitando la imposición y aplicación de un marco internacional externo derivado de las iniciativas multilaterales y bilaterales.

² México elaboró su R-PIN en 2008 y le fue aprobado su R-PP final en marzo 2010, en el que se autorizan US\$3.6 millones para el proceso de preparación del país el cual se espera se implemente durante 2012/2013. Dicho donativo está en proceso de firma por lo que la implementación del mismo depende del proceso de formalización del donativo entre el gobierno de México (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y el Banco Mundial.

³ En 2010 México fue seleccionado como país piloto para recibir recursos del Programa de Inversión Forestal de los Fondos de Inversión Climática (CIF, por sus siglas en inglés), mismo que se implementará utilizando al Banco Mundial como agente de implementación.

⁴ México es uno de los países socios del Programa ONU-REDD que no reciben apoyo directo pero podría beneficiarse y por tanto recibir un apoyo específico del programa global de ONU-REDD

⁵ Estrategia Nacional para REDD+, borrador, Julio 2013

El objetivo general de este reporte es presentar opciones y recomendaciones claras sobre cómo poner en marcha un Sistema Nacional de Salvaguardas aplicable a México que garantice la aplicación efectiva de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

Para alcanzar este objetivo general, el reporte tiene los siguientes objetivos específicos, mismos que fueron vinculados a las líneas de acción especificadas en la ENAREDD+:

- (1) Proporcionar un marco conceptual de las opciones, elementos y pasos que México puede considerar para el diseño y puesta en marcha de un sistema nacional de salvaguardas⁶**

El marco conceptual es presentado y abordado principalmente en la sección I del presente reporte.

- (2) Proporcionar recomendaciones para utilizar e integrar los sistemas existentes (marco legal, institucional y de cumplimiento) en el diseño e implementación del sistema nacional de salvaguardas⁷**

Lo anterior es presentado y abordado en la sección II de este reporte.

El marco conceptual presentado en la sección I de este reporte se sintetiza a continuación:

Es importante aclarar que un sistema nacional de salvaguardas no requiere la creación de un nuevo sistema nacional. Un sistema nacional de salvaguardas se compone principalmente del marco legal, institucional y de cumplimiento existentes en el país y que combinados y vinculados a las salvaguardas garantizan su cumplimiento a nivel nacional y sub-nacional. Por tanto, el diseño de dicho sistema posee un enfoque verdaderamente liderado por el país y en el que se busca aprovechar las estructuras/sistemas existentes para orientarlos y vincularlos al cumplimiento de las salvaguardas. De esta forma se evitaría crear nuevos sistemas superfluos, únicamente creados para dar respuesta a las demandas de los donantes y programas internacionales.

El sistema nacional de salvaguardas especifica cuales salvaguardas serán aplicadas en el país (por ejemplo las de la CMNUCC), la forma en que se garantizará su cumplimiento y especifica las actividades a las que les serán aplicadas.

Durante la fase de diseño del SNS, los países tienen la opción de definir el alcance del mismo. Se pueden considerar tres enfoques: un sistema específico para REDD+, un sistema para un sector específico o un sistema inter-sectorial.

Un sistema específico para REDD+ busca aplicar salvaguardas a todas las actividades de REDD+ en el país. Podría ser dirigido por un solo sector, o un conjunto de sectores. Por lo tanto, este sistema requerirá la coordinación intersectorial, ya que las actividades de REDD+ en México, están enfocadas a lograr el desarrollo rural sustentable, por lo que abarcarán múltiples sectores.

⁶ Vinculado a la línea de acción 1, 1.1, 2, 2.4, 5 y 5.1 de la ENAREDD+ (borrador versión julio 2013).

⁷ Vinculado a la línea de acción 1.1., 1.2., 1.3., 1.4., 2.4. y 5.1. de la ENAREDD+ (borrador versión julio 2013)

Un sistema para un sector específico (por ejemplo, para el sector forestal) busca aplicar salvaguardas a las operaciones y actividades de un sector en particular.

Por último, un sistema de salvaguardas a nivel inter-sectorial abarca múltiples sectores que buscan aplicar salvaguardas en las operaciones o actividades de sus sectores.

Sin perjuicio del alcance del sistema que se decida implementar, tendrá que especificarse cuáles salvaguardas se han aplicar en el país (por ejemplo las de la CMNUCC), las leyes, e instituciones que apoyarán su implementación, y los aspectos de cumplimiento del sistema que permitan el monitoreo y reporte, resolución de conflictos/disputas y el abordaje de cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas.

Por lo tanto, existen tres elementos principales en un sistema de salvaguardas a tenerse en cuenta:

1. **Marco Legal**, que abarca principalmente las leyes, políticas, y reglamentos que definen y protegen las salvaguardas. Los programas y planes contribuyen a la implementación de las salvaguardas, vinculando su protección a las leyes, políticas y reglamentos aplicables.
2. **Marco Institucional**, que abarca las instituciones a cargo de la implementación y cumplimiento de las salvaguardas.
3. **Marco de Cumplimiento**, compuesto e informado tanto por el marco jurídico e institucional, y abarca especialmente los mecanismos/aspectos de resolución de disputas, los mecanismos/aspectos de monitoreo y reporte, y los mecanismos/aspectos de incumplimiento.

Los tres elementos del sistema son esenciales para asegurar la implementación efectiva de las salvaguardas. Asimismo, será importante que bajo el marco de cumplimiento se contemple el uso de mecanismos de monitoreo y reporte para apoyar la identificación de potenciales impactos sociales y ambientales negativos, y para identificar y evaluar programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+.

Por lo tanto, será importante que los aspectos de monitoreo consideren y sean utilizados para:

- a. **Anticipar** riesgos y oportunidades asociados con las actividades REDD+;
- b. **Definir** planes para evitar potenciales daños sociales y ambientales y definir programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;
- c. **Evaluar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y evaluar los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;
- d. **Responder o adaptar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de

las actividades REDD+ cuando son evaluaciones como ineficientes.

Es importante distinguir entre el término sistema de información de salvaguarda (SIS) al que se refiere la CMNUCC y el SNS. Como comentamos en la justificación para el SNS, este tiene sus raíces en los sistemas nacionales vigentes (el marco legal, institucional y cumplimiento), y cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de las salvaguardas. EL SNS es por ende un término que utilizamos y consideramos apropiado a ser usado a nivel nacional, en cuanto el término SIS corresponde a la terminología utilizada a nivel internacional. Normalmente cuando se hace referencia al diseño de un sistema de información se entiende que éste comprende y enmarca el diseño de un sistema nacional de salvaguardas (SNS).

Mientras que los medios y las opciones para poner en práctica las salvaguardas pueden variar entre un país y otro, hay pasos genéricos que pueden ser útiles para los países en el desarrollo de su sistema nacional de salvaguardas. Éstos son:

1. Definir los objetivos en materia de salvaguardas REDD+
2. Identificación y análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento
3. Desarrollar un plan de acción
4. Implementación del plan de acción: fortalecimiento del marco legal, institucional o de cumplimiento
5. Vinculación entre el sistema nacional y sub-nacional

La sección II del reporte presenta recomendaciones con base a los elementos y pasos presentados en la sección I de este documento relativos al diseño de un sistema nacional de salvaguardas. Estas se resumen a continuación:

En cuanto al marco legal, se estima que México cuenta con leyes y reglamentos basados en un marco jurídico y político sólido y coherente que apoyan el cumplimiento de las salvaguardas adoptadas por México. Sin embargo, ciertos vacíos importantes fueron identificados, por lo que se proporcionan recomendaciones a fin de abordarlos.

En cuanto al marco institucional, se estima que México cuenta con un marco institucional robusto, que proporciona mandatos claros a las unidades administrativas para que lleven a cabo actividades relacionadas con la gestión forestal de manera coordinada. Algunas recomendaciones se proporcionan a fin de abordar los vacíos identificados y fortalecer el marco institucional.

En cuanto al marco de cumplimiento, se estima que México cuenta con mecanismos de monitoreo y reporte eficaces y que deberían ser considerados para apoyar el monitoreo y reporte de las salvaguardas. Asimismo, el análisis de escritorio reflejó que México no tiene vacíos en el marco legal en cuanto al derecho de acceso a la justicia;⁸ sin embargo se identificaron vacíos en su aplicación práctica. En cuanto a aspectos de incumplimiento, se estima que México prevé mandatos, facultades y competencias claras para hacer cumplir la

⁸CPEUM Art. 17 Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; el Código Penal Federal Art. 159, 171; Código de Procedimiento Penal, Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la LGDFS Art. 159, 171; LGEEPA Art. 182 y 189; la Ley de Amparo, La Ley regula el juicio de amparo que es el recurso de acceso a la justicia de mayor jerarquía en México; y la Ley Agraria en su título decimo de la Ley aborda todo lo conducente a la Justicia Agraria.

ley. Sin embargo, ciertas recomendaciones fueron proporcionadas a fin de fortalecer dichos aspectos del marco de cumplimiento.

En cuanto a recomendaciones y consideraciones para la implementación del sistema nacional de salvaguardas se sintetizan de la siguiente manera:

1. Definir Los Objetivos En Materia De Salvaguardas

México ha adoptado las salvaguardas de la CMNUCC como las salvaguardas que serán puestas en práctica en el país para la implementación de REDD+. Eso se complementa con las salvaguardas contempladas en el artículo 134 bis de la LGDFS.

Considerando lo anterior, se recomienda:

1.1. Esclarecer el significado de las salvaguardas de la CMNUCC en México. Dicho esclarecimiento puede tomar la forma de indicadores estructurales (aquellos que reflejan cual es el marco legal, institucional y de cumplimiento que regula/operacionaliza las salvaguardas) de las salvaguardas de la CMNUCC. Los mismos indicadores podrían esclarecer la vinculación con las salvaguardas adoptadas bajo el art. 134 bis de la LGDFS (por ejemplo aclarando que estas últimas aplicarían adicionalmente o especialmente en casos de pago por servicios ambientales), así como con diversos artículos del marco legal que pudieran dar cumplimiento a las salvaguardas de la CMNUCC (por ejemplo, de la Constitución Política, o de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información).

1.2. Adoptar un reglamento para implementar las salvaguardas previstas en el art. 134 Bis de la LGDFS

2. Identificación y Análisis del Marco Legal, Institucional y de Cumplimiento relevante y aplicables a las salvaguardas

A fin de asegurar el cumplimiento efectivo de las salvaguardas y que éste se base en el marco legal, institucional y cumplimiento existente en el país, será necesario identificar y evaluar cada uno de esos marcos. Al respecto, en el marco de la consultoría con MREDD+⁹, se llevó cabo el análisis del marco legal vigente en México, cuyos hallazgos y recomendaciones se presentan en la sección II de este documento. Asimismo, los hallazgos y recomendaciones en relación al marco institucional y de cumplimiento, en cuanto a su vinculación con el marco legal, se incluyen también en la sección II.

Considerando lo anterior se recomienda necesario:

2.1. Llevar a cabo un análisis detallado del marco institucional. Este análisis supondría una identificación y evaluación de la(s) institución(es) en los distintos niveles e involucradas en la implementación de las salvaguardas, en términos de mandatos claros, autoridad y la capacidad para supervisar la aplicación del marco legal y de cumplimiento relativo a las salvaguardas. A través de esta

⁹ Ver reporte M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

evaluación, México podrá determinar la efectividad de las instituciones existentes, determinar la necesidad de mejorar las capacidades o mandatos, o incluso la necesidad de crear nuevas instituciones.

2.2. Llevar a cabo un análisis detallado del marco de cumplimiento. Este análisis supondría una identificación y evaluación de los sistemas de monitoreo y reporte existentes y que podrían ser utilizados por el sistema nacional de salvaguardas; asimismo, ayudaría a identificar y evaluar los mecanismos de resolución de disputas o conflictos para hacer frente a las quejas/disputas sobre las salvaguardas; y para identificar y evaluar los mecanismos de incumplimiento. A través de este análisis México podrá determinar la eficacia de los mecanismos existentes.

3. Desarrollar un Plan de Acción

El paso que acompaña al análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento es la elaboración de un plan de acción que dé respuesta a los hallazgos y recomendaciones identificadas en dichas evaluaciones. Dicho plan de acción deberá definir claramente el presupuesto necesario para las acciones, así como lo responsables de su implementación.

Sin embargo, antes de proceder a desarrollar un plan de acción será necesario contar con un acuerdo a nivel institucional que apoye políticamente su elaboración.

Considerando lo anterior se recomienda que:

- 3.1 Contar con un acuerdo a nivel institucional que apoye políticamente la elaboración del plan de acción;**
- 3.2 México desarrolle un plan de acción a fin de abordar las deficiencias y debilidades identificadas en su marco legal, institucional y de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo; y**
- 3.3 Dicho plan de acción sea socializado con los actores relevantes**

4. Implementar el Plan de Acción

4.1. Con base al plan de acción, se recomienda que México fortalezca su marco legal, institucional y de cumplimiento. Dicho fortalecimiento puede incluir medidas relacionadas con la promulgación de nuevas leyes, modificación de leyes existentes, creación o fortalecimiento de instituciones y mecanismos de cumplimiento, fortalecimiento de capacidades, etc. Las medidas a ser incorporadas en el plan de acción dependerán del contexto y prioridades en México.

5. Vincular el sistema nacional y sub-nacional

La efectividad del sistema nacional de salvaguardas requerirá la integración y vinculación efectiva a nivel sub-nacional (estatal) y local (municipal). Lo anterior no se limita a aspectos de monitoreo y reporte, sino que abarca todos los ámbitos del cumplimiento de las salvaguardas (reconocimiento, aplicación, monitoreo, reporte y aspectos relacionados con el

incumplimiento). Las siguientes recomendaciones se proporcionan tomando lo anterior en consideración:

5.1 Proporcionar lineamientos generales a nivel federal para que el sistema pueda operar a nivel estatal. Estos lineamientos asegurarían que el trabajo de los Estados pueda alinearse al sistema a nivel nacional.

Se recomienda considerar que los lineamientos generales pueden tomar la forma de indicadores a nivel estructural (aquellos ligados a la identificación del marco legal, institucional y de cumplimiento que apoyan la aplicación efectiva de las salvaguardas).

Se ruega tomar nota que esta recomendación se vincula con la recomendación 1.1.

5.2. Vincular los marcos legales, institucionales y de cumplimiento relevantes al cumplimiento de las salvaguardas entre nivel nacional y sub-nacional.¹⁰ Esta recomendación se refiere a que deberá asegurarse que las disposiciones legales relevantes y aplicables, los arreglos institucionales y los de cumplimiento sean consistentes en todos los niveles, ya sea a nivel nacional (federal) y sub-nacional (estatal).

A fin de poder vincular estos tres elementos, se propone considerar las siguientes recomendaciones:

5.2.1. Llevar a cabo una identificación y análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional¹¹ y en los Estados donde se pretende implementar REDD+. En base a dicha identificación y análisis se puede proceder a identificar cual sería el marco legal relevante y aplicable (a nivel nacional y sub-nacional). Esta recomendación esta vinculada con la recomendación 5.3.2. y 5.4.

5.2.2. Desarrollar indicadores a nivel estatal que tomen como base los lineamientos proporcionados a nivel nacional (federal), y desarrollar indicadores a nivel sub-nacional (estatal) que respondan y se vinculen a los indicadores a nivel federal.¹² Estos últimos pueden ser estructurales (aquellos ligados al marco legal, institucional y de cumplimiento que apoyan la aplicación efectiva de las salvaguardas), de proceso (aquellos que reflejan los procesos, mecanismos, y/o procedimientos que implementan las salvaguardas) y de resultados (aquellos que reflejan los resultados de las salvaguardas, en términos de beneficios). El uso de indicadores específicamente desarrollados a nivel sub-nacional contribuirán a garantizar que se dé respuesta al contexto de aplicación de las salvaguardas a nivel sub-nacional.

Se sugiere contemplar el desarrollo de estos indicadores en fases, partiendo por indicadores a nivel estructural, dado que medidas de proceso (relacionados con

¹⁰ Esta recomendación da respuesta busca dar respuesta a la línea de acción de la ENAREDD+ que establece "identificar lineamientos necesarios a nivel sub-nacional para la implementación y seguimiento del SIS"

¹¹ Esto se vincula con la recomendación numero dos: Identificación y Análisis del Marco Legal, Institucional y de Cumplimiento relevante y aplicables a las salvaguardas

¹² Esta recomendación da respuesta a la línea de acción 5.3. de la ENAREDD+ que establece " Proponer los elementos y arquitectura para el diseño del Sistema de Información de Salvaguardas a nivel sub-nacional, garantizando su escalamiento hacia el SIS REDD+ Nacional"

indicadores de proceso) y los resultados de implementación (relacionados con indicadores de resultado) podrán tomar tiempo.

Asimismo, es importante recalcar que se recomienda priorizar el desarrollo de indicadores de proceso y de resultado a nivel sub-nacional (estatal) los que podrán reflejar los contextos específicos de cada estado y facilitar dicha información a nivel estatal.

Se recomienda considerar utilizar los estándares REDD+ Social and Environmental Standards (SES) para entender el tipo de información que debe ser considerada para reportar en cada salvaguarda adoptada por México, y la manera para realizarlo.¹³

5.2.3. Identificación y análisis de las instituciones a nivel sub-nacional que serían responsables de garantizar el cumplimiento del marco legal sub-nacional relevante a las salvaguardas;

Esta recomendación se relaciona y profundiza la recomendación 5.3.1.

La identificación y análisis de instituciones a nivel sub-nacional implicaría examinar:

- En cuanto a monitoreo y reporte de las salvaguardas: identificar y evaluar las instituciones que están encargadas de mecanismos de monitoreo y reporte a nivel estatal.
- En cuanto a retroalimentación, resolución de quejas y disputas: identificar y evaluar las instituciones encargadas de los mecanismos o procesos de retroalimentación y resolución de quejas o disputas a nivel estatal.
- En cuanto a la rendición de cuentas y aspectos de incumplimiento de las salvaguardas: identificar y evaluar las instituciones encargadas de los mecanismos y procesos relacionados con la imposición de sanciones por incumplimiento de las salvaguardas a nivel estatal.

5.2.4. Promover arreglos institucionales pertinentes entre el nivel federal y estatal. Esta recomendación se relaciona y se basa en la implementación de la recomendación 5.3.3.¹⁴

Un vez que se hayan identificado y analizado las instituciones a nivel estatal, se recomienda promover arreglos instituciones entre el nivel federal y estatal y con atención particular al:

- Monitoreo y reporte de las salvaguardas. En este ámbito será importante determinar que instituciones estarán encargadas de la generación de información relacionada con el monitoreo y reporte de las salvaguardas y facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles. Será importante contemplar la diferenciación entre el monitoreo de las salvaguardas sociales y las ambientales. Por ejemplo, para la salvaguarda relacionada con la sostenibilidad e integridad de las emisiones (f & g) es necesario que lo que se

¹³Ver Principios y Estándares del REDD+ SES agregar link donde se puede revisar esta información.

¹⁴ Esta recomendación se vincula con la línea de acción de la ENAREDD+ "Identificar arreglos institucionales claros entre los tres niveles de gobierno para la implementación efectiva del SIS"

monitoree y reporte por el SNS esté alineado al sistema MRV de REDD+ nacional.

- Retroalimentación, resolución de quejas y disputas. En este ámbito será importante determinar que instituciones estarán encargadas de los mecanismos o procesos de retroalimentación y resolución de quejas o disputas y que facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles.
- Rendición de cuentas y aspectos de incumplimiento de las salvaguardas. En este ámbito será importante considerar y vincular los mecanismos y procesos relacionados con la imposición de sanciones por incumplimiento de las salvaguardas y que facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles.

Introducción

Contexto y Justificación de este Documento

Requerimientos Internacionales Relacionadas Con REDD+

México está enfrentando varios requerimientos internacionales relacionadas con la implementación de las salvaguardas de REDD+. En primer lugar se destacan las obligaciones que emanan de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Estas específicamente establecen siete salvaguardas que deberán ser abordadas y respetadas durante la implementación de las actividades de REDD+ en México (ver cuadro 1).

Las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC constituyen el marco global común de salvaguardas que deben ser aplicadas a todas las medidas REDD+. Estas salvaguardas cubren una amplia gama de cuestiones, incluidas la buena gobernanza forestal, el respeto de los derechos de comunidades locales y pueblos indígenas, la protección de la biodiversidad y la sostenibilidad e integridad de las emisiones.

Cuadro 1: Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC¹⁵

- (a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia;
- (b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;
- (c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Nación es Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas;
- (d) La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;¹⁶
- (e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen

¹⁵ Decisión de la **CMNUCC**1/CP.16, opc it, Apéndice 1, apartado 2.

¹⁶ El párrafo 70 de la Decisión establece que: La conferencia de las Partes "Alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales: a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) La conservación de las reservas forestales de carbono; d) La gestión sostenible de los bosques; e) El incremento de las reservas forestales de carbono." Así como el párrafo 72 establece que la COP: "Los países Partes, al elaborar y ejecutar sus estrategias nacionales o planes de acción, para abordar, entre otras cosas, las causas de la deforestación y la degradación forestal, tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas identificados en el párrafo 2 del Apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados pertinentes, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales." Decisión de la **CMNUCC** 1/CP.16,, párrafos 70 y 72.

para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales;

(f) Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión;

(g) Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.

En vez de definir un conjunto detallado de disposiciones de salvaguardas para REDD+ bajo la CMNUCC y la manera en que deben ser aplicadas, la comunidad internacional acordó este conjunto de principios generales que deben ser interpretados por los países e implementados de acuerdo a sus propio contexto.

Adicionalmente, la CMNUCC establece varios requerimientos internacionales relevantes a las salvaguardas (Ver Cuadro 2). Primero, es importante destacar que bajo los Acuerdos de Cancún se estableció que todas las medidas REDD+ deben implementarse de conformidad con las salvaguardas de la CMNUCC y cuya aplicación debe ser promovida y apoyada.¹⁷ Esto implica que todo actor involucrado en la implementación de las medidas de REDD+ debe dar cumplimiento e implementación a las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, incluidos los gobiernos nacionales, los donantes bilaterales, la sociedad civil, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado.

En segundo lugar, cabe destacar que los gobiernos de los países REDD+ implementado medidas REDD+ son responsables de reportar la manera en la que las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC están siendo abordadas y respetadas, *en todas las fases de REDD+*, mediante la presentación de información a través de un Sistema de Información de Salvaguardas nacional (en lo sucesivo SIS).¹⁸ Decisiones específicas y relacionadas con la implementación del SIS se presentan en el cuadro 3.

En último lugar es importante subrayar que la Decisión de Durban vincula el financiamiento de REDD+ con la implementación efectiva de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, al declarar que los países REDD+ podrán 'obtener y recibir financiamiento o pagos por resultados' sólo si han implementado un SIS.¹⁹ Esto implica que a fin de poder participar en un futuro mecanismo REDD+ bajo la CMNUCC los países involucrados en la implementación de las medidas REDD+ deberán ser capaces de demostrar que han abordado y respetado las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, y los requisitos/guías relacionadas.²⁰ De no hacerlo, estos países podrían ser excluidos de cualquier mecanismo que surja de las negociaciones de la CMNUCC sobre REDD+.

¹⁷ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 69; Decisión 2/CP.17, *op cit*, para 63.

¹⁸ Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, para 71(d).

¹⁹ Decisión de la CMNUCC 2/CP.17, *op cit*, para 63 y 64.

²⁰ Decisión de la CMNUCC 2/CP.17, *op cit*, los párrafos 63 y 64 deberán leerse junto con la Decisión de la CMNUCC 1/CP.16, *op cit*, párrafo 69 y Apéndice 1, párrafo 2.

Cuadro 2: Decisiones de la CMNUCC relevantes a las salvaguardas

Decisión 1/CP.16, párrafo 69, la Conferencia de las Partes:

“Afirma que la puesta en práctica de las medidas a que se refiere el párrafo 70 infra debería efectuarse de conformidad con el apéndice I de la presente decisión, y que deberían promoverse y respaldarse las salvaguardas que se enuncian en el párrafo 2 de ese apéndice;”

Decisión 1/CP.16, párrafo 71, la Conferencia de las Partes:

“Pide a las Partes que son países en desarrollo que se propongan adoptar las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, en el contexto de un suministro de apoyo adecuado y previsible, que incluya recursos financieros y apoyo técnico y tecnológico a esas Partes, y en función de sus circunstancias nacionales y sus capacidades respectivas, que elaboren lo siguiente:

d) Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas que se señalan en el apéndice I de la presente decisión en todo el proceso de aplicación de las medidas mencionadas en el párrafo 70 supra, al tiempo que se respeta la soberanía;

Decisión 2/CP. 17²¹ párrafo 63, la Conferencia de las Partes:

“Acuerda que, independientemente de la fuente o el tipo de financiación, las actividades a que se hace referencia en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16 deberían ser compatibles con las disposiciones pertinentes de dicha decisión, incluidas las salvaguardas que figuran en su apéndice I, de conformidad con las decisiones de la Conferencia de las Partes sobre la materia;”

Decisión 2/CP. 17 párrafo 64, la Conferencia de las Partes:

“Recuerda que, para que las Partes que son países en desarrollo y que estén ejecutando las medidas basadas en los resultados a que se alude en los párrafos 73 y 77 de la decisión 1/CP.16 obtengan y reciban financiación basada en los resultados, esas medidas deberían medirse, notificarse y verificarse plenamente, y las Partes que son países en desarrollo deberían contar con los elementos mencionados en el párrafo 71 de la decisión 1/CP.16, de conformidad con las decisiones que haya adoptado la Conferencia de las Partes sobre esta materia;

Cuadro 3: Decisiones de la CMNUCC relevantes al SIS

Decisión 2/CP. 17 párrafo 2

“Conviene en que los sistemas para proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16 deben, teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las capacidades respectivas, reconociendo la soberanía y la legislación nacionales y las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes, y respetando las consideraciones de género:

²¹ CMNUCC, Decisión 2/CP.17, FCCC/CP/2011/9/Add.1
<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf>

- a) Ser coherentes con la orientación expuesta en el párrafo 1 del apéndice I de la decisión 1/CP.16;
- b) Proporcionar información transparente y coherente a la que puedan acceder todos los interesados y actualizarla con regularidad;
- c) Ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo;
- d) Proporcionar información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16;
- e) Estar a cargo de los países y aplicarse a nivel nacional;
- f) Basarse en los sistemas existentes, si los hubiera;"

Decisión 2/CP. 17 párrafo 3

"Conviene también en que las Partes que son países en desarrollo, al realizar las actividades mencionadas en el párrafo 70 de la decisión 1/CP.16, proporcionen un resumen de la información sobre la forma en que se estén abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en el apéndice I de la decisión 1/CP.16 durante todas las fases de la ejecución de las actividades"

Decisión 2/CP. 17 párrafo 4

"El resumen de la información a que se hace referencia en el párrafo 3 se proporcionará periódicamente y se incluirá en las comunicaciones nacionales, de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes sobre las directrices para las comunicaciones nacionales de las Partes no incluidas en el anexo I de la Convención, o por los canales de comunicación acordados por la Conferencia de las Partes"

Requerimientos de Iniciativas Multilaterales y Bilaterales REDD+

En paralelo al proceso de la CMNUCC, varias iniciativas multilaterales y acuerdos bilaterales han estado proporcionando financiamiento para la fase de preparación de REDD+. Iniciativas multilaterales como el Fondo Cooperativo para el Carbono Forestal (FCPF) y el Programa ONU-REDD, entre otros, han aplicado o desarrollado sus propias salvaguardas aplicables a la fase de preparación para REDD+ y a las actividades de demostración que apoyan financieramente.

Debido a que la implementación de las actividades REDD+ a menudo implica la participación de diversas fuentes de financiamiento, actualmente México participa simultáneamente en varias iniciativas asociadas con REDD+. Estas incluyen la iniciativa del FCPF²², el Programa de Inversión Forestal (FIP)²³, y el programa ONU-REDD²⁴.

²² México elaboró su R-PIN en 2008 y se le aprueba su R-PP final en marzo 2010, autorizando US\$3.6 millones para el proceso de preparación del país el cual se espera se implemente durante 2012/2013. Dicho donativo está en proceso de firmas por lo que la operabilidad del mismo depende de este proceso de formalización del donativo entre el gobierno de México (a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y Banco Mundial.

²³ En 2010 México fue seleccionado como país piloto para recibir recursos del Programa de Inversión Forestal de los Fondos de Inversión Climática (CIF, por sus siglas en inglés), mismo que se implementará utilizando al Banco Mundial como agente de implementación.

²⁴ México es uno de los países socios del Programa ONU-REDD que no reciben apoyo directo pero puede beneficiarse de recibir un apoyo específico del programa global de ONU-REDD

Cada una de estas iniciativas está acompañada de su propio marco de salvaguardas y requisitos, y requieren a los países garantizar su cumplimiento como parte integral de su preparación para REDD+, la implementación de actividades REDD+ y para el acceso a pago por resultados. En consecuencia, los países enfrentan una proliferación de salvaguardas y requerimientos asociados de las iniciativas multilaterales, además de tratar de aplicar salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

La proliferación de salvaguardas y requerimientos pueden constituir una carga para México, dando lugar a la potencial superposición de actividades, el aumento de los costos de transacción y, por último a obstaculizar los esfuerzos de México para garantizar la aplicación efectiva de las salvaguardas y la eficacia y sostenibilidad de REDD+.

Entre las iniciativas, cabe destacar la iniciativa voluntaria REDD+ Estándares Sociales y Ambientales (REDD+ SES) que está siendo implementada en México en Jalisco y que está por iniciar a implementarse en la Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán). Es importante clarificar que aunque REDD+ SES es a menudo clasificada como una iniciativa REDD+, difiere de las iniciativas REDD+ multilaterales tales como FCPF y ONU-REDD en cuanto a que no apoya la implementación (técnica y financiera) de REDD+ y no está acompañada de un conjunto de salvaguardas. La iniciativa REDD+ SES comprende estándares, y está diseñada para apoyar a los países a demostrar cómo se han abordado y respetado las salvaguardas de la CMNUCC a través de una serie de indicadores que permiten medir el desempeño de estos principios.²⁵

Respuesta de México

México está dando respuesta a los requerimientos internacionales y aquellos derivados de las iniciativas multilaterales.

Se destaca que, adicional a la promulgación del artículo 134 BIS de la LGDFS en materia de salvaguardas, México se encuentra actualmente desarrollando su Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+),²⁶ en la que específicamente prevé en el Pilar 5 “Instrumentar mecanismos de Medición, Reporte, Verificación y Monitoreo y Evaluación”, y como línea de acción **P.5.10** prevé “Integrar y mantener un sistema nacional de información de salvaguardas asociadas a la instrumentación de acción REDD+ para garantizar que sean observadas y respetadas.”

La ENAREDD+ comprende un capítulo exclusivamente dedicado a las salvaguardas sociales y ambientales, y tiene como objetivo específico dar cumplimiento a las decisiones internacionales de REDD+ adoptadas bajo la CMNUCC.

La ENAREDD+ específica que pretende “integrar un Sistema Nacional de Información de Salvaguardas (SIS) para el seguimiento, reporte y garantizar el cumplimiento de las salvaguardas establecidas en los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC, considerando lo establecido en la decisión 12/CP.17 adoptada en Durban...”

²⁵ REDD SES+ Directrices para el uso de REDD + SES a nivel de país, versión 2, p. 3

²⁶ Estrategia Nacional para REDD+, borrador, Julio 2013

Asimismo, la ENAREDD+ contiene 5 líneas estratégicas de acción para alcanzar este objetivo. Estas son:

1. Identificar elementos y arquitectura para diseñar el SIS
2. Identificar las medidas necesarias para la implementación del SIS
3. Promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del SIS
4. Fortalecer las capacidades en los diferentes órdenes de gobierno y con los actores relevantes en el tema de salvaguardas
5. Asegurar el cumplimiento a las salvaguardas de REDD+ en el desarrollo e implementación de las Acciones Tempranas REDD+

Adicionalmente la ENAREDD+ define un conjunto de principios que la rigen:

- Inclusión y Equidad
- Respeto a formas de organización y gobernanza local
- Transparencia y legalidad
- Transversalidad: integralidad, coordinación y complementariedad sectorial y entre órdenes de gobierno
- Distribución equitativa de beneficios para los propietarios de los terrenos forestales
- Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad de los habitantes y dueños de la tierra y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

El artículo 134 Bis de la LGDFS consagra las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, y que por ende incluyen las salvaguardas de la CMNUCC. Asimismo, el artículo 134 Bis de la LGDFS garantiza el respeto de varias salvaguardas que temáticamente están vinculadas con las salvaguardas de la CMNUCC (ver tabla 1).

Tabla 1: Vinculación de la Salvaguardas de la CMNUCC con el art. 134 Bis LGDFS

Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC	Salvaguardas del Art. 134 Bis LGDFS
(a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia	No existe disposición específica aplicable, pero se estima que se cubriría en virtud de la disposición general "Los instrumentos legales y de política ambiental para regular y fomentar la conservación y mejora de los servicios ambientales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional"
(b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales	Fracción VI "Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas" Fracción VIII " Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno" Fracción II "Distribución equitativa de beneficios"

	<p>Fracción III “Certidumbre, y respeto a los derechos de propiedad y posesión legítima y acceso a los recursos naturales de los propietarios y legítimos poseedores de la tierra”</p> <p>Fracción IV “inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género”</p>
<p>(c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales, tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Nación es Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas</p>	<p>Fracción I “Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas”</p> <p>Fracción VII “Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna”</p>
<p>(d) La participación plena y efectiva de las partes interesadas, en particular, la de los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las acciones mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión;²⁷</p>	<p>Fracción V “Pluralidad y participación social”</p>
<p>(e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica, velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales</p>	<p>No existe disposición específica aplicable, pero se estima que se cubriría en virtud de la disposición general “Los instrumentos legales y de política ambiental para regular y fomentar la conservación y mejora de los servicios ambientales, deben garantizar el respeto a las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional”</p>
<p>(f) Acciones para hacer frente a los riesgos de reversión; (g) Acciones para reducir el desplazamiento de emisiones.</p>	<p>Fracción VIII “ Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno”</p>

²⁷El párrafo 70 de la Decisión establece que: La conferencia de las Partes “*Alienta a las Partes que son países en desarrollo a contribuir a la labor de mitigación en el sector forestal adoptando las siguientes medidas, a su discreción y con arreglo a sus capacidades respectivas y sus circunstancias nacionales: a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación; b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal; c) La conservación de las reservas forestales de carbono; d) La gestión sostenible de los bosques; e) El incremento de las reservas forestales de carbono.*” Así como el párrafo 72 establece que la COP: “*Los países Partes, al elaborar y ejecutar sus estrategias nacionales o planes de acción, para abordar, entre otras cosas, las causas de la deforestación y la degradación forestal, tenencia de la tierra, la gobernanza forestal, las consideraciones de género y las salvaguardas identificados en el párrafo 2 del Apéndice I de la presente decisión, asegurando la participación plena y efectiva de los interesados pertinentes, entre otros, los pueblos indígenas y las comunidades locales.*” Decisión de la **CMNUCC** 1/CPEUM.16, *op cit*, párrafos 70 y 72.

Consecuentemente, México ha dado reconocimiento expreso a la primacía de las salvaguardas de la CMNUCC y ha comenzado a definir pasos concretos para garantizar su implementación efectiva y demostrar su cumplimiento a través del diseño de un SIS. Lo anterior a su vez constituye los primeros pasos para asegurarse que México pueda abordar las salvaguardas de manera coherente, y asegurarse que las salvaguardas sean aplicadas eficazmente en todos los ámbitos definidos por el país, evitando la imposición y aplicación de un marco internacional externo derivado de las iniciativas multilaterales y bilaterales.

Objetivos del presente Reporte

El objetivo general de este reporte es presentar a México opciones y recomendaciones claras sobre cómo poner en marcha un sistema nacional de salvaguardas que garantice la aplicación efectiva de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC; evitando la imposición y aplicación de un marco internacional externo derivado de las iniciativas multilaterales y bilaterales.

Para alcanzar este objetivo general, el reporte tiene los siguientes objetivos específicos, los cuales se vinculan a las líneas de acción especificadas en la ENAREDD+:

I. Proporcionar un marco conceptual de las opciones, elementos y pasos que México puede considerar en el diseño y puesta en marcha de un sistema nacional de salvaguardas

Lo anterior será presentado y abordado principalmente en la sección I de este reporte y tiene como base el análisis desarrollado bajo una consultoría con MREDD+.²⁸

Esto se vincula y se espera contribuya a las siguientes líneas de acción de la ENAREDD+:

1. Identificar elementos y arquitectura para diseñar el SIS
2. Identificar las medidas necesarias para la implementación del SIS
3. Promover un proceso de participación y comunicación durante el diseño e implementación del SIS

II. Proporcionar recomendaciones para utilizar e integrar los sistemas existentes en el diseño e implementación del sistema nacional de salvaguardas

Lo anterior será presentado y abordado en la sección II de este reporte y tiene como base el análisis desarrollado bajo una consultoría con MREDD+.²⁹

La sección II presentará recomendaciones vinculadas a los elementos y pasos para el diseño del SIS proporcionadas en la sección I de este reporte.

Esto se vincula y se espera contribuya a las siguientes líneas de acción de la ENAREDD+:

²⁸ Ver reporte titulado “Marco Conceptual para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas”, M-REDD+ 2013

²⁹ Ver Reporte titulado “Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Relevantes y Aplicables”, M-REDD+, 2013

1. Identificar elementos y arquitectura para diseñar el SIS
 - 1.1. Analizar y determinar en qué medida los sistemas existentes pueden ser utilizados para el SIS;
 - 1.2. Identificar cómo insertar el marco actual de tratados y convenios internacionales, leyes, mecanismos o instrumentos ya existentes para construir el SIS;
 - 1.3. Identificar vacíos existentes relativos al diseño del SIS para REDD+ en México y formular propuestas para atenderlos; y
 - 1.4. Diseñar el SIS utilizando el marco legal actual y las plataformas de participación existentes como base
2. Identificar las medidas necesarias para la implementación del SIS
 - 2.1. Identificar vacíos existentes relativos a la implementación del SIS REDD+ en México;
 - 2.4. Identificar los lineamientos necesarios a nivel sub-nacional para la implementación y seguimiento del SIS
5. Asegurar el cumplimiento a las salvaguardas de REDD+ en el desarrollo e implementación de las Acciones Tempranas REDD+
 - 5.1. Proporcionar los elementos y arquitectura para el diseño del SIS a nivel sub-nacional, garantizando su escalamiento hacia el SIS REDD+ nacional

Estructura de este Reporte

La sección I de este reporte presenta un breve resumen de una propuesta de marco conceptual para el diseño de un sistema nacional de salvaguardas en México. Dicho marco conceptual es en si una propuesta para México, y por ende es presentado de manera conceptual. Asimismo este marco conceptual es utilizado como la estructura o esqueleto para proporcionar las recomendaciones y consideraciones específicas para el desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas en México insertas en la sección II de este reporte. Estas incluyen recomendaciones y consideraciones en relación al marco legal, institucional y de cumplimiento, en relación a las iniciativas REDD+ multilaterales y voluntarias relevantes y en relación a siguientes pasos en la construcción del sistema nacional de salvaguardas en México. Se ruega notar que recomendaciones específicas en relación al marco legal y en relación a las iniciativas REDD+ están insertas en reportes específicos.³⁰

³⁰ Ver Reporte titulado “Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Relevantes y Aplicables”, M-REDD+, 2013.

Sección I: Alcance y Opciones para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas

La siguiente sección tiene por objetivo proporcionar un análisis de las opciones, elementos y pasos que México puede considerar para el diseño y puesta en marcha de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS). Consideraciones y recomendaciones concretas en relación a cada elemento y paso expuesto a continuación serán presentados en la sección II de este reporte.

Justificación para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas

Las salvaguardas se implementan normalmente para responder a los marcos internacionales o bilaterales de salvaguardas, como aquellos exigidos por el Banco Mundial. Esto plantea un problema central para los países y en el caso de REDD+ se refiere directamente a que los países tienen que lidiar con una gran cantidad de salvaguardas y requisitos al participar simultáneamente en más de una de las iniciativas relacionadas con REDD+. Como resultado, las numerosas y a menudo contradictorias salvaguardas y requisitos de estas iniciativas constituyen una carga para los países, dando lugar a la potencial superposición de actividades, el aumento de los costos de transacción y, por último, dificulta los esfuerzos de los países para asegurar la implementación efectiva de las salvaguardas.

Un enfoque alternativo que se articula y detalla a continuación es el desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas.

Es importante aclarar que un sistema nacional de salvaguardas no requiere la creación de un nuevo sistema nacional. Un sistema nacional de salvaguardas se compone principalmente del marco legal, institucional y de cumplimiento existentes en el país y que combinados y vinculados a las salvaguardas garantizan su cumplimiento a nivel nacional y sub-nacional. Por tanto, es un enfoque verdaderamente liderado por el país y que cuyo diseño busca aprovechar las estructuras/sistemas existentes y orientarlos y vincularlos al cumplimiento de las salvaguardas, en lugar de inventar nuevos sistemas superfluos y en respuesta a las demandas de los donantes y programas internacionales. El sistema nacional de salvaguardas especifica cuales salvaguardas serán aplicadas en el país (por ejemplo las de la CMNUCC), la forma en que se garantizara su cumplimiento y para que actividades serán aplicadas.

Esto se traduce en los siguientes beneficios:

- **Control sobre las salvaguardas que se aplican en el país.** Permite al país especificar a cuáles salvaguardas se les dará cumplimiento en el país (por ejemplo las de la CMNUCC).
- **Control sobre qué actividades estarán sujetas al cumplimiento de salvaguardas.** Permite el país definir en qué casos las salvaguardas deben ser promovidas y aplicadas.
- **La retención de la soberanía nacional.** Evita la existencia de sistemas de salvaguardas separados para todas las instituciones o iniciativas bilaterales o

multilaterales que operan en el país (a través de la demostración de la equivalencia de las salvaguardas del sistema nacional).

- **Responde al contexto nacional.** Se responde específicamente al contexto del país y puede reflejar la singularidad de las circunstancias del país, sobre todo en términos de oportunidades y desafíos para la aplicación de salvaguardas.
- **Costo-efectividad.** Se evita la carga de tener que responder individualmente o tener que integrar múltiples marcos de salvaguardas internacionales y externos.
- **Flexibilidad.** Un sistema nacional de salvaguardas robusto permite la flexibilidad para integrar rápidamente las necesidades de los nuevos programas y convenios, la aceleración de su aplicación, y hacer que el país sea más atractivo para los donantes, inversionistas y ejecutores de programas.

Alcance

Durante la fase de diseño, los países tienen la opción de definir el alcance de su sistema nacional de salvaguardas (SNS). En la definición de dicho alcance, el país tendrá que particularmente definir cuáles son los sectores y actividades que estarán cubiertos por el SNS. Se pueden considerar tres enfoques: un sistema específico para REDD+, un sistema para un sector específico o un sistema inter-sectorial. Ver Figura 1

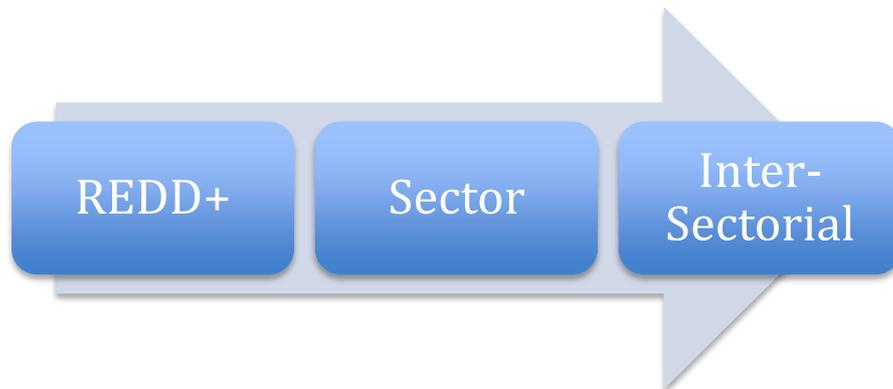
Un sistema específico para REDD+ busca aplicar salvaguardas a todas las actividades de REDD+ en el país. Podría ser dirigido por un solo sector, o una serie de sectores. Este sistema requerirá la coordinación intersectorial, como las actividades de REDD + en la mayoría de los países abarcarán múltiples sectores.

Un sistema para un sector específico (por ejemplo, para el sector forestal) busca aplicar salvaguardas a las operaciones y actividades de un sector en particular.

Por último, un sistema de salvaguardas a nivel inter-sectorial abarca múltiples sectores que buscan aplicar salvaguardas en las operaciones o actividades de sus sectores.

El SNS podría ser construido e implementado en fases. Por ejemplo, sistema para REDD+ podría ser ampliado para incluir actividades más amplias que aquellas limitadas a REDD+.

Figura 1: Alcances del sistema nacional de salvaguardas



Es importante destacar que los distintos alcances podrían variar y deberían ser adaptados dependiendo del enfoque que el país tenga para la implementación de REDD+. Por ejemplo, en el caso específico de México que implementa un desarrollo forestal sustentable y que abarca en primera instancia sectores asociados al desarrollo rural, lo insertaría entre un alcance sectorial e intersectorial.

Elementos del Sistema Nacional de Salvaguardas

Introducción

Sin perjuicio del enfoque del sistema que se decida implementar, tendrán que definirse las salvaguardas que han de aplicarse en el país, las leyes, e instituciones que apoyarán su implementación, y los aspectos de cumplimiento del sistema que permitan el monitoreo y reporte, resolución de conflictos/disputas y el abordaje de cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas.

Por lo tanto, hay tres elementos principales de un sistema de salvaguardas que deben tenerse en cuenta:

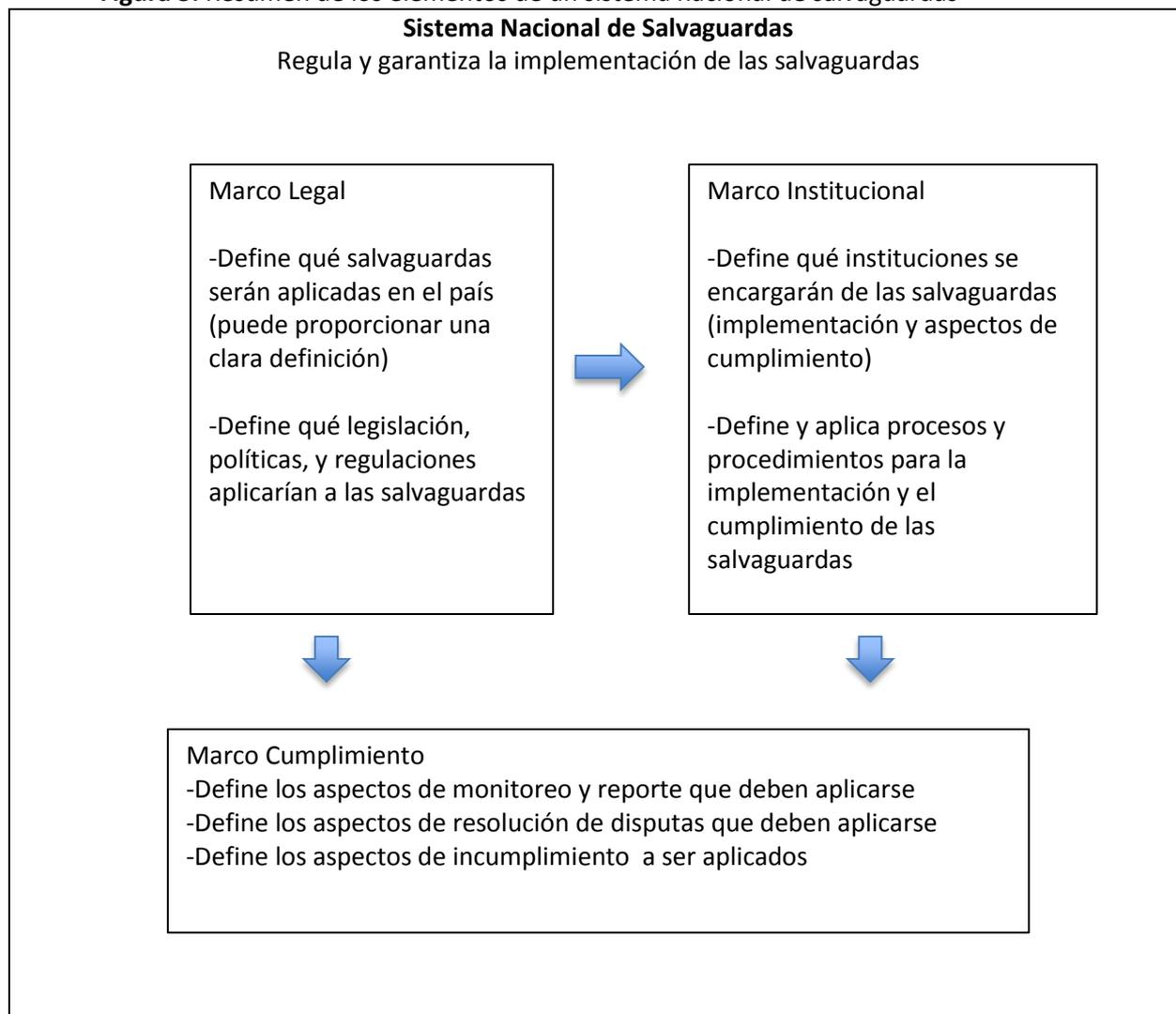
1. **Marco Legal**, que abarca principalmente las leyes, políticas, y reglamentos que definen y protegen las salvaguardas. Los programas y planes contribuyen a implementar las salvaguardas, vinculando su protección con las leyes, políticas y reglamentos aplicables.
2. **Marco Institucional**, que abarca las instituciones a cargo de la implementación y cumplimiento de las salvaguardas.
3. **Marco de Cumplimiento**, compuesto e informado tanto por el marco jurídico e institucional, y abarca especialmente los mecanismos/aspectos de resolución de disputas, los mecanismos/aspectos de monitoreo y reporte y mecanismos/aspectos de incumplimiento.

Los tres elementos del sistema son esenciales para asegurar la implementación efectiva de las salvaguardas. La interacción y la cobertura principal de los tres componentes se muestran en la figura 3 y que se explican con más detalle a continuación.

La distinción entre los términos SNS y el SIS

Es importante distinguir entre el término sistema de información de salvaguarda (SIS) al que se refiere la CMNUCC y el SNS. Como comentamos en la sección 'Justificación para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas,' el SNS tiene sus raíces en los sistemas nacionales vigentes (el marco legal, institucional y cumplimiento), y cuyo objetivo es garantizar el cumplimiento de las salvaguardas. EL SNS es por ende un termino que utilizamos y consideramos apropiado a ser usado a nivel nacional, en cuanto el termino SIS corresponde a la terminología utilizada a nivel internacional.

Figura 3: Resumen de los elementos de un sistema nacional de salvaguardas



Elementos de un Sistema Nacional de Salvaguardas

Marco Legal

El marco legal se compone principalmente de Políticas, Leyes, y Reglamentos³¹:

- **Políticas:** se refiere a aquellas políticas públicas que influyen la adopción, la ejecución y el cumplimiento de la legislación vinculada con las salvaguardas de REDD+ dentro del marco legal vigente y en cumplimiento del estado de derecho
- **Leyes:** se refieren a la legislación y normas jurídicas que definen y regulan cuáles son y cómo deben ser garantizadas las salvaguardas. Están usualmente acompañadas de sanciones específicas cuando no son respetadas.
- **Reglamentos:** Se refieren a aquellas regulaciones u ordenamientos emitidos por los diferentes departamentos y agencias del gobierno para llevar a cabo la intención de la legislación vinculada con las salvaguardas.

Los planes y programas contribuyen en la implementación de las salvaguardas en los siguientes términos:

Los **Planes** son considerados como ejes rectores bajo los cuales se originan y enmarcan los programas y proyectos. Tienen por finalidad trazar el curso deseable y probable del desarrollo nacional/regional o de un sector (económico, social o cultural). Su vinculación con las salvaguardas se extenderá en cuanto los planes cubran las salvaguardas o aspectos de las mismas que deben ser garantizados e implementados. Por ejemplo: un plan para el desarrollo de los derechos de los pueblos indígenas.

Los **Programas** se consideran herramientas de gestión de un plan, destinados a ordenar y vincular cronológicamente, espacialmente, y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar en un tiempo dado una meta específica, que contribuirá a su vez, a las metas y objetivos del plan. Su vinculación con las salvaguardas se extenderá en cuanto, los programas cubran los planes relacionados con las salvaguardas o aspectos de las mismas.

En términos de diseño e implementación de un sistema nacional de salvaguardas, el marco legal debería ser utilizado para:

- a) Dar reconocimiento legal a los objetivos de salvaguardas en el país (es decir, aclarar qué conjunto de salvaguardas han de aplicarse en el país)
- b) Proporcionar la base jurídica para el cumplimiento de las salvaguardas (es decir, qué instrumentos del marco jurídico del país protegerán y promoverán las salvaguardas)

³¹ Es importante aclarar que en el caso de México, el término políticas, incluye los planes, estrategias y programas que presentan los objetivos, metas, prioridades y líneas de acción a ser llevadas a cabo en un determinado sector, región o materia. Asimismo, se incluyen los programas institucionales en virtud de que contribuyen en la implementación de las salvaguardas, y se encuentran enmarcadas dentro de la legislación nacional.

- c) Proporcionar claridad en cuanto a qué instituciones/arreglos institucionales serán responsables de garantizar el cumplimiento de las salvaguardas (es decir, la ley debe aclarar los mandatos y competencias)
- d) Proporcionar claridad en cuanto a qué aspectos del marco de cumplimiento garantizarán el cumplimiento de salvaguardas (es decir, la ley tiene que aclarar cuáles mecanismos de monitoreo y reporte serán usados, que mecanismos de resolución de quejas y controversias serían aplicables, y cuáles sanciones serán aplicables en caso que las salvaguardas no sean respetadas)

Marco Institucional

El marco institucional se refiere a las instituciones y/o arreglos institucionales con responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las salvaguardas.

En términos del diseño del SNS, el marco institucional debería ser usado para supervisar y poner en práctica las salvaguardas definidas y protegidas por el marco legal. El marco institucional deberá ser responsable por los procesos y procedimientos para garantizar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las salvaguardas.

Marco de Cumplimiento

El marco de cumplimiento está informado y vinculado tanto al marco legal como institucional, en relación a tres aspectos: (1) monitoreo y reporte de las salvaguardas, (2) resolución de disputas, y (3) aspectos de incumplimiento.

El marco de cumplimiento debería ser usado para garantizar la rendición de cuentas y la eficacia del sistema nacional de salvaguardas. En particular, el marco de cumplimiento deberá ser usado para el monitoreo y reporte de las salvaguardas, para abordar disputas que surjan en relación a la salvaguardas, y para abordar cualquier incumplimiento con las salvaguardas (ya sea sociales o ambientales).

Será importante explorar sinergias con procesos e iniciativas relevantes en el marco de cumplimiento. Para que el sistema pueda responder con eficacia a los requisitos establecidos por los procesos e iniciativas pertinentes (en particular aquellos derivados de iniciativas multilaterales REDD+), el diseño y la implementación del marco de cumplimiento debe considerar las herramientas, procesos y procedimientos de los procesos e iniciativas pertinentes que puedan apoyar su desarrollo. Esto a su vez puede asegurar que el sistema puede ser ligado y aplicado de forma efectiva a estos procesos e iniciativas pertinentes. Por ejemplo, con sistemas de MRV cuando sea apropiado.

A continuación se examinan cada uno de estos elementos:

Aspectos/Mecanismos de Monitoreo y Reporte

Los aspectos de monitoreo y reporte del sistema son usados para demostrar la aplicación y el cumplimiento efectivo de las salvaguardas. Asimismo, será importante contemplar el uso de mecanismos de monitoreo y reporte para apoyar la identificación de potenciales

impactos/riesgos sociales y ambientales negativos, y para identificar y evaluar programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+.

Por lo tanto, será importante que los aspectos de monitoreo consideren y sean utilizados para:

- e. **Anticipar** riesgos y oportunidades asociados con las actividades REDD+;
- f. **Definir** planes para evitar potenciales daños sociales y ambientales y definir programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;
- g. **Evaluar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y evaluar los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+;
- h. **Responder o adaptar** los planes que buscan evitar potenciales daños sociales y ambientales y los programas y políticas que apoyen alcanzar beneficios derivados de las actividades REDD+ cuando son evaluaciones como ineficientes.

Aspectos/Mecanismos de resolución de disputas o conflictos

Los procesos de resolución de disputas o conflictos entran en juego cuando existe la necesidad de resolver los conflictos entre los actores. Estos procesos tienden a venir en la forma de la negociación, de mediación, arbitraje, o a través del uso de los sistemas judiciales o administrativos.

Un sistema nacional de salvaguardas eficaz requerirá mecanismos para hacer frente a las disputas y conflictos de los grupos o individuos cuyos derechos puedan ser afectados. Asimismo, será importante considerar mecanismos que permitan recibir retroalimentación, comentarios y sugerencias para la mejora continua del sistema

Aspectos/Mecanismos de Incumplimiento

Mecanismos de incumplimiento entran en juego cuando los actores (individuos/instituciones) violan o no dan cumplimiento al marco legal que forma parte de su sistema nacional de salvaguardas. Esto es diferente de los mecanismos de resolución de disputas o conflictos, dado que los mecanismos de incumplimiento están destinados a hacer frente a cualquier incumplimiento de los requisitos establecidos en las salvaguardas. Los mecanismos relativos al incumplimiento pueden ser de carácter administrativo o judicial en su naturaleza, pero deben tratar de proporcionar una vía legal para hacer frente a un problema de incumplimiento con las salvaguardas.

Los países tendrán que determinar los mecanismos de incumplimiento cuando un actor/institución no ha aplicado/respetado las salvaguardas de REDD+ y las medidas que este incumplimiento se disparará.

Principales Pasos para Desarrollar un Sistema Nacional de Salvaguardas

Mientras que los medios y las opciones para poner en práctica las salvaguardas pueden variar entre un país y otro, hay pasos genéricos que pueden ser útiles para México en el desarrollo de su sistema nacional de salvaguardas. Algunos pasos pueden ser implementados de forma paralela.

Un elemento crítico que acompaña a cada paso es el fortalecimiento de capacidades a nivel institucional e individual. Cada paso debe ser considerado en conjunto con un proceso de difusión de información, de capacitación, y de participación.

1. Definir los objetivos en materia de salvaguardas

México tendrá que establecer un marco de referencia u objetivos relacionados con lo que se pretende lograr en términos de salvaguardas.

Dado que México ha decidido participar en el mecanismo de REDD+ bajo la CMNUCC, es que se deberá considerar utilizar como base para el desarrollo de sus salvaguardas, las acordadas bajo la CMNUCC. Para ello será necesario llevar a cabo una definición a nivel nacional del contenido y aplicación práctica de las salvaguardas de la CMNUCC y su vinculación con el marco legal nacional.

2. Identificación y análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento

Para la aplicación efectiva de las salvaguardas definidas a nivel nacional y para asegurar que el sistema nacional de salvaguardas se base en el marco legal, institucional y de cumplimiento existente en México, será necesario identificar y evaluar el marco legal, institucional y de cumplimiento del país. Este análisis serviría de base para identificar los aspectos de cada marco que podrían apoyar la implementación del sistema y en la identificación de aquellos vacíos que podrían obstaculizar su diseño e implementación.

El análisis de cada marco podría llevarse a cabo por separado o de manera integral.

2.1 Análisis del marco legal

El análisis de las deficiencias del marco legal debe buscar identificar y evaluar qué leyes, regulaciones, políticas, planes y programas se pueden utilizar para lograr los objetivos de salvaguardas (en papel y en la práctica). Esto incluiría la identificación y evaluación de los compromisos nacionales e internacionales, incluidas las obligaciones jurídicas internacionales (por ejemplo, a las convenciones o tratados) y los compromisos internacionales y nacionales establecidos (por ejemplo, aquellos relacionados con procesos de REDD+). Este ejercicio también ayudará a identificar cómo y qué herramientas, mecanismos y apoyo derivado de los compromisos nacionales e internacionales podría ser utilizado por México para construir un sistema más eficaz e integral.

2.2 Análisis del marco institucional

El análisis del marco institucional supondría una identificación y evaluación de la institución(es), en términos de mandatos claros, autoridad y la capacidad para supervisar la aplicación del marco legal y de cumplimiento. A través de esta evaluación, México puede determinar la efectividad de las instituciones existentes, determinar la necesidad de mejorar las capacidades, o incluso la necesidad de crear nuevas instituciones. En concreto esto significa asegurar la existencia de instituciones adecuadas existen, con mandatos/autoridad clara para dar seguimiento al monitoreo y reporte de las salvaguardas, para atender a la resolución de conflictos y disputas, y para hacer frente al incumplimiento de las salvaguardas.

2.3 Análisis del marco de cumplimiento

El análisis del marco de cumplimiento busca identificar y evaluar los sistemas de monitoreo y reporte existentes que podrían ser utilizados para informar sobre el cumplimiento de las salvaguardas, identificar y evaluar los mecanismos de resolución de disputas o conflictos para hacer frente a las quejas/disputas sobre las salvaguardas; y para identificar y evaluar los mecanismos de incumplimiento. A través de este análisis México puede determinar si los mecanismos existentes bastan, si se requieren nuevos mecanismos, o si los existentes deben fortalecerse.

3. Desarrollar un plan de acción

Una vez que un análisis del marco legal, institucional y cumplimiento se ha llevado a cabo, México debería tratar de definir cómo pretende abordar las deficiencias y debilidades identificadas en su marco jurídico, institucional y de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. Deberá tratar de identificar cuáles son las líneas estratégicas de acción a fin de fortalecer su marco legal, institucional y cumplimiento.

Sin embargo, antes de proceder a desarrollar un plan de acción será necesario contar con un acuerdo a nivel institucional que apoye políticamente su elaboración.

4. Implementación del plan de acción

Con base al plan de acción, México deberá fortalecer su marco legal, institucional y de cumplimiento mediante la promulgación de nuevas leyes, modificación de leyes existentes, la creación o fortalecimiento de instituciones y mecanismos de cumplimiento.

5. Vinculación entre el sistema nacional y sub-nacional

El nivel nacional está encargado de dirigir el diseño e implementación del sistema nacional de salvaguardas, a fin de garantizar un entorno propicio, legitimidad y coherencia nacional. El nivel sub-nacional representa el ámbito territorial donde se aplica este sistema de salvaguardas y es particularmente relevante a la implementación de REDD+.

A fin de asegurarse que el sistema nacional de salvaguardas pueda ser efectivamente vinculado a nivel sub-nacional será crítico asegurarse que el marco legal, institucional y de

cumplimiento a nivel nacional sienta las bases para la aplicación del sistema de salvaguardas a nivel sub-nacional. Se presume que gran parte del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional será aplicable a nivel sub-nacional, con ciertas excepciones relativas al contexto específico sub-nacional. En este sentido, a nivel sub-nacional existirán ciertas diferenciaciones en relación a la aplicación del marco legal, institucional y de cumplimiento las que deberán ser identificadas y efectivamente vinculadas a la aplicación de las salvaguardas a nivel sub-nacional. La identificación puede implicar realizar un análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel sub-nacional o en los territorios donde se pretenda implementar REDD+.

Por ejemplo, aunque el marco legal nacional consagra y sienta las bases para el respeto de los derechos de los pueblos indígenas y que comprende el derecho al CLPI, éste será aplicado a nivel comunal o de proyecto cuando sea apropiado. Por lo tanto, a nivel sub-nacional se determinará la manera de implementar este procedimiento en consistencia con las bases sentadas por el marco legal nacional. Si la aplicación del CLPI está vinculada y es consistente con lo definido a nivel nacional, la salvaguarda relacionada con este procedimiento será consistente y efectivamente aplicada.

Sección II: Recomendaciones para el Diseño de un Sistema Nacional de Salvaguardas

Las siguientes opciones y recomendaciones se proporcionan en base a los elementos y pasos presentados en la sección I de este documento relativos al diseño de un sistema nacional de salvaguardas para México. Asimismo, es importante hacer notar que estas recomendaciones están vinculadas al diseño de un sistema nacional de salvaguardas para REDD+ a fin de contribuir a las líneas de acción de la ENAREDD+.

Primero se presentan recomendaciones para el marco legal, institucional y de cumplimiento a fin de proporcionar un entendimiento claro de cómo el marco legal, institucional y cumplimiento en México puede ser utilizado para dar cumplimiento a las salvaguardas, así como identificar los vacíos existentes para obtener una implementación efectiva y consistente en el país.

En segundo lugar se presentan consideraciones y recomendaciones relacionadas con los procesos e iniciativas relevantes (multilaterales, bilaterales o voluntarias) que pueden ser utilizadas para apoyar la implementación de las salvaguardas y el sistema. Asimismo, se espera que estas recomendaciones contribuyan a identificar cómo México puede dar y demostrar el cumplimiento a las salvaguardas de estas iniciativas a través de su marco legal nacional.

En tercer y último lugar se presentan recomendaciones y consideraciones relacionadas con los pasos para el desarrollo del sistema nacional de salvaguardas. Éstas incluyen consideraciones y recomendaciones relacionadas con la integración del sistema de salvaguardas nivel nacional y sub-nacional.

2.1. Recomendaciones y consideraciones para cada elemento del sistema

A continuación se presentan recomendaciones y consideraciones relativas a cada elemento del sistema. Sin embargo, se ruega tomar nota que las recomendaciones y consideraciones son presentadas solo con base a un análisis del marco legal en papel y en la práctica el que fue objeto de un estudio específico³². Por lo tanto, hay un mayor énfasis en cuanto a recomendaciones para el marco legal, y sólo se proporcionan recomendaciones para el marco institucional y de cumplimiento en cuanto a su vinculación con el marco legal.

Marco Legal

En base al análisis legal, se estima que México cuenta con leyes y reglamentos basados en un marco jurídico y político sólido y coherente³³ que apoyan el cumplimiento de las

³² M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

³³ LGDFS Art. 2 Art. 134 Bis; LOAPF Art. 1; LGEEPA Art.1, 4, 10; Ley Agraria Art. 1; Ley de Planeación art. 10, 14, y 23; LGCC art. 1

salvaguardas adoptadas por México. Asimismo, el marco legal establece mandatos claros para hacer cumplir la ley.³⁴

Sin embargo, ciertos vacíos importantes fueron identificados. Las siguientes recomendaciones y consideraciones son proporcionadas a fin de abordar los vacíos identificados en el marco legal. Éstas están clasificadas por salvaguarda y sus elementos de interpretación, y proporcionadas de manera sintetizada. Se ruega referirse al reporte específico³⁵ para examinar detalladamente los hallazgos, vacíos y recomendaciones específicas al marco legal.

Salvaguarda (a) de la CMNUCC

En relación a complementariedad con el derecho internacional

2.1.1. Dada la falta de conocimiento por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales en cuanto a la identificación particular de los tratados y acuerdos internacionales aplicables y relevantes, es que se recomienda identificar sistemáticamente los instrumentos internacionales a los cuales el país es parte, y que sean temáticamente relevantes a las medidas REDD+ a fin brindar claridad y de esclarecer cuáles son dichos tratados y acuerdos. Asimismo, se recomienda incluir en la ENA-REDD+, específicamente en la sección dedicada a las salvaguardas, el resultado del ejercicio sugerido sobre la identificación sistemática de los tratados internacionales relevantes a los que es parte México e incluirlos en un anexo de la misma.

En relación a complementariedad con los Programas Nacionales Forestales

2.1.2. Dada la necesidad de asegurar complementariedad entre los objetivos de los programas forestales nacionales y las actividades REDD+, se recomienda que la CONAFOR, en el marco de sus atribuciones y en seguimiento a lo dispuesto por la LGDFS,³⁶ participe activamente en la elaboración de los programas forestales, y sea considerada como la entidad responsable de asegurar que los objetivos de dichos programas sean claros y complementarios con los del mecanismo REDD+.

Salvaguarda (b) de la CMNUCC

Con relación al Derecho de acceso a la información

2.1.3. Dado que los procedimientos para acceder a la información no son tan sencillos o claros, principalmente para los grupos vulnerables, es que se recomienda tomar acciones necesarias para simplificar dichos procedimientos para acceder a la información. Entre ellos se sugiere evaluar la posibilidad de reglamentar lo dispuesto por el Artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG), cuya reglamentación deberá abordar la

³⁴ LGDFS Art. 158 establece que la prevención y vigilancia forestal estarán a cargo de la Secretaría a través de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la LOAPF Art. 32 BIS fracción V. corresponde a la SEMARNAT el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales e imponer las sanciones procedentes; , la LGEEPA Art. 5, 6, 169, 189, la Ley de Planeación Art. 6 y 9, la LGCC Art. 7.

³⁵ M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

³⁶ De acuerdo con el artículo 22, fracción III de la LGDFS, le corresponde a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) participar en la elaboración del programa forestal estratégico con visión a largo plazo

forma de simplificar los procedimientos para acceder a la información; así como requerir a la autoridad tomar acciones tendientes a la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades, especialmente para grupos vulnerables. Asimismo, recomendamos que las autoridades competentes lleven a cabo campañas informativas dirigidas a las partes interesadas sobre la existencia del derecho de acceso a la información, así como las vías/procedimiento para ejercer tal derecho.

Con relación a las Instituciones que garanticen el acceso a la información

2.1.4. Dado que el marco legal carece de disposiciones que requieran a las instituciones proporcionar al público información relativa a la gestión forestal en un lenguaje fácilmente comprensible y culturalmente apropiada, es que se recomienda incluir disposiciones, por ejemplo en el Reglamento de la LFAITPG o desarrollar lineamientos internos en la CONAFOR, en coordinación con las dependencias que cuenten con las atribuciones necesarias para llevar a cabo dichas actividades, que requieran a los funcionarios públicos y las autoridades asistir y facilitar al público el acceso a la información, ya sea mediante la traducción de la información técnica necesaria o mediante el uso de lenguaje que sea accesible para todos los sectores de la población, especialmente para las pueblos indígenas y comunidades locales.

Asimismo, vinculado con la línea de acción de la ENAREDD+³⁷ referente al desarrollo de una estrategia de comunicación efectiva, se sugiere tomar nota e implementar otros medios de comunicación en dicha estrategia de comunicación a fin de garantizar una mejor y efectiva distribución de la información, tales como “los medios públicos normales de notificación (hojas impresas, medios electrónicos y personales, incluidos los periódicos, radio, televisión, correo, reuniones de aldea o ciudad, etc.), debería tenerse en cuenta la situación de comunidades remotas o aisladas y en gran parte incapaces de leer y asegurarse que en tal notificación y consulta se emplea el idioma de las comunidades y de la región que serán afectadas”.

Con relación a la tenencia de la tierra

2.1.5. Dado que la Ley Agraria sólo reconoce los derechos de los propietarios formales de las tierras, dejando en la práctica de lado el derecho de poseedores de facto, como es el caso de viudas, vecindados, y jornaleros, es que se recomienda modificar los incentivos existentes a fin de que los mismos puedan ser accedidos por quienes no son necesariamente los que formalmente detentan los derechos de propiedad pero que si poseen, manejan, cultivan o conserven los bosques. Para estos fines se requiere una actualización de la Ley Agraria, que va más allá del mecanismo REDD+.

Asimismo, dado que actualmente existen problemas con la certificación de las tierras de ejidos y comunidades llevada a cabo mediante el programa nacional PROCEDE³⁸, ya que a la

³⁷ ENAREDD+, capítulo 7, comunicación, participación social y transparencia, PG. 66

³⁸ El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede), fue creado por el gobierno federal, mediante la expedición del Reglamento con el mismo nombre, con el propósito de brindar seguridad en la tenencia de la tierra mediante la regularización de la misma, a través de la expedición y entrega de los certificados y los títulos

fecha se han ejecutado 78.4 % en tierras ejidales y solo 43.8% en tierra comunales, limitando en consecuencia el acceso de varias partes interesadas a los programas forestales y por ende limitando la implementación efectiva de la salvaguarda b). Por lo tanto, se recomienda invertir recursos financieros y técnicos que permitan certificar el 100% de la tierra, ya sea mediante el mejoramiento de PROCEDE o la creación de un mecanismo nuevo y vincular a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas(CDI) a fin que garantice que esto se lleve a cabo respetando los derechos e intereses de los pueblos indígenas.

Con relación a la distribución de beneficios

2.1.6. Dado que el marco legal no es preciso en cuanto a la distribución de beneficios derivados del carbono forestal, se recomienda esclarecer lo relativo a la distribución de beneficios derivados del carbono en la ENA-REDD. Será importante clarificar que la distribución de beneficios se lleve a cabo de acuerdo y de forma consistente con la legislación nacional, siempre y cuando ésta garantice un acceso justo y equitativo.

Con relación a la equidad de género

2.1.7. Dado que lo dispuesto por el marco jurídico en materia de equidad de género no se operacionaliza de manera plena en la práctica, se recomienda fortalecer las capacidades en el tema de equidad de género tanto a nivel institucional (capacitación de funcionarios públicos) como la promoción del derecho a nivel de campo a través de campañas y/o talleres informativos. Dichas acciones deberán ser llevadas a cabo de manera culturalmente adecuada y con la sensibilidad que requiere ser abordado el tema.

Con relación a la participación

2.1.8. Dado que el marco legal no regula específicamente mecanismos de participación, se recomienda desarrollar lineamientos que orienten/regulen la manera en que se debe implementar este derecho, especialmente en términos de plazos, uso de medios culturalmente apropiados y en términos de cómo se debe rendir cuenta a los insumos proporcionados por la partes involucradas. Se recomienda abordar este vacío a través de una reforma a la LGDFS y el desarrollo de un reglamento que especifique e implemente este derecho, en particular cómo implementar el Consentimiento Libre Previo e informado (CLPI).

Con relación al acceso a la justicia

2.1.9. Aun cuando el marco jurídico en papel prevé mecanismos que garantizan el acceso a la justicia, como lo es el recurso de revisión contemplado en la LGDFS o los instrumentos de queja de Función Pública. Se identificó que en la práctica éstos no son considerados adecuados ni efectivos.³⁹ En ese sentido se recomienda tomar las medidas necesarias coordinadas por la CDI a fin de tomar acciones tendientes a facilitar el acceso, principalmente a los grupos vulnerables, a fin de que los derechos y costumbres de los

correspondientes a las tierras de uso común, parcelas y solares urbanos. Fuente:
<http://www.pa.gob.mx/publica/pa070113.htm>

³⁹ La práctica refleja que estos mecanismos no son adecuados ni efectivos para garantizar que todas las personas (incluidos los grupos vulnerables) accedan a ellos

pueblos indígenas sean respetados. Se ruega tomar nota que esta recomendación se vincula con la las recomendaciones para el fortalecimiento del marco institucional.

Salvaguarda (c) de la CMNUCC

En relación a la definición de comunidades locales

2.1.10. Dado que el marco legal carece de una definición o criterios para definir quiénes son miembros de comunidades locales se recomienda adoptar lineamientos claros para la identificación de las comunidades locales en consistencia con el derecho internacional relevante y aplicable. Se sugiere tomar en cuenta que el Grupo de expertos de la CDB, utiliza el término 'comunidades indígenas y locales' al referirse a las comunidades que tienen una larga asociación con, y dependen de las tierras y aguas en las que tradicionalmente viven o han usado, esto también incluye 'comunidades dependientes'.⁴⁰

Con relación a la definición de conocimientos tradicionales

2.1.11. Dado que el marco legal no define los conocimientos tradicionales de las comunidades locales y los pueblos indígenas, se recomienda definir el concepto o el alcance del término a fin de proporcionar mayor protección. Sugerimos se tome en cuenta lo previsto por art. 31 de UNDRIP: *"Conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas."*

Con relación al reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y miembros de las comunidades locales

2.1.12. Aún cuando la Constitución prevé un grado amplio de protección para los derechos de los pueblos indígenas, se estima necesario crear un ordenamiento legal que operacionalice la garantía proporcionada por el Art. 2 de la Constitución. Recomendamos considerar la creación de nuevos ordenamientos legales (por ejemplo una Ley de Pueblos Indígenas) para la protección de los pueblos indígenas y comunidades locales como tema prioritario, principalmente en materia de implementación del derecho a la libre determinación (reconocimiento por ley de sus usos y costumbres) e implementación de los derechos procedimentales de los pueblos indígenas.⁴¹ El proceso de diseño de dichos ordenamientos puede ser liderado por la CDI.

2.1.13. Dado que el marco legal carece de mecanismos que garanticen en la práctica el reconocimiento de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, ya que actualmente la autoridad no cuenta con los instrumentos ni las capacidades para reconocer, respetar y promover este derecho. Se sugiere evaluar la posibilidad de incluir una disposición relativa al

⁴⁰Grupo de Expertos de los representantes de las comunidades locales en el contexto del Artículo 8 (j) y sus disposiciones conexas del Convenio Sobre la Diversidad Biológica (CDB)el Convenio Sobre la Diversidad Biológica (CDB)

⁴¹ Para mayor detalle sobre los derechos procedimentales ver la sección relativa a hallazgos, vacíos y recomendaciones de la Salvaguarda (d) relativa a Pueblos indígenas.

respeto de los usos y costumbres en la LGDFS. Asimismo, recomendamos se haga estudio en el cual se puedan identificar y registrar los usos y costumbres (que normalmente son orales) de, al menos, los pueblos indígenas en los territorios que se planifica implementar REDD+, a fin de contar con un mayor conocimiento de los mismos.

2.1.14. Dado que se estimó que existe una falta de conocimiento e identificación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, se recomienda se haga estudio en el cual se puedan identificar y registrar los usos y costumbres de, al menos, los pueblos indígenas en los territorios que se planifica implementar REDD+, a fin de contar con un mayor conocimiento de los mismos.

2.1.15. Dado que el marco legal no cuenta con una disposición que expresamente garantice la distribución equitativa de los beneficios para las comunidades locales y pueblos indígenas se recomienda desarrollar lineamientos que regulen la distribución equitativa de los beneficios de los pueblos indígenas y comunidades locales. Esto podría realizarse ya sea dentro de una nueva Ley de Pueblos indígenas (ver recomendación 2.1.12) o adicionarse a la LGDFS. Dichos lineamientos, deberán distinguir entre la competencia federal y local. A nivel federal se sugiere establecer las bases mínimas que deberán seguirse en la distribución de beneficios a los pueblos indígenas. Mientras que a nivel estatal, se recomienda elaborar protocolos específicos que regulen la distribución de beneficios.

Salvaguarda (d) de la CMNUCC

Con relación a garantizar la participación plena y efectiva

2.1.16. Dado que existe una falta de reglamentación sobre la consulta o participación en la toma de decisiones ambientales⁴² y no existen procedimientos que garanticen el derecho a la participación plena y eficaz⁴³, se recomienda abordar este vacío a través del desarrollo de un reglamento que especifique e implemente este derecho. El reglamento puede estar vinculado a la LEGEPA, la LGDFS o la LGCC o al diseño de una nueva Ley (todas las opciones tienen la finalidad de que sus disposiciones sean jurídicamente vinculantes).

Se recomienda que dicho reglamento considere los lineamientos del derecho internacional relevante y aplicable a México que establecen el derecho de acceso a la información en materia de toma de decisiones ambientales, el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales y el derecho de acceso a la justicia en materia de toma de decisiones ambientales: *“la notificación y la consulta pública de los proyectos de desarrollo y propuestas de políticas; la identificación de las comunidades indígenas y locales y de las partes interesadas (incluidas las mujeres, los ancianos y los jóvenes) que puedan resultar afectados por la propuesta de proyecto de desarrollo o política; asegurarse que todas las partes interesadas, particularmente las comunidades indígenas y locales, conozcan sus derechos (de ser necesario, esto se logrará a través de traducciones escritas y mediante el uso de comunicaciones masivas en su idioma); el establecimiento de mecanismos para la participación de las comunidades indígenas y locales; la instauración de un proceso acordado que registre las opiniones y preocupaciones de los miembros de las comunidades indígenas o*

⁴² Como vimos en los hallazgos el único referente a un procedimiento de consulta está en la LEGEPA y reglamento en material de EIA, el que se considera inadecuado

⁴³ Quedando a discreción de los funcionarios como abordar los aportes/insumos de la opinión pública.

*locales cuyos intereses sean susceptibles de verse afectados por la propuesta de proyecto o política; la identificación y provisión de recursos humanos, financieros, técnicos y legales suficientes para la participación de las comunidades indígenas y locales en todas las fases de los procedimientos de evaluación de impacto; y la creación de un proceso de revisión y apelación.*⁴⁴

Con relación al acceso a la información en la toma de decisiones ambientales

2.1.17. Dado que el marco legal carece de disposiciones que garanticen que la distribución de la información se realice de manera amplia, oportuna y culturalmente apropiada, se recomienda abordar este vacío a través de una adición al Reglamento de la LFTAIPG o mediante el desarrollo de lineamientos institucionales de la CONAFOR. Se recomienda desarrollar cualquiera de las dos opciones con el apoyo de la CDI. Asimismo, este vacío y recomendación se puede abordar a través de la recomendación proporcionada en el punto 2.1.16 anterior.

Con relación a mecanismos de participación

2.1.18. Dado que el marco legal no reglamenta los mecanismos para la participación y consulta en la toma de decisiones ambientales,⁴⁵ se recomienda elaborar un reglamento que regule las formalidades que deben llevar a cabo los procesos de consulta o participación (esto se vincula con recomendación 2.1.16). Se recomienda que este instrumento jurídico aborde como mínimo: (1) quiénes deben/pueden participar (incluye la identificación adecuada), (2) los plazos para la implementación del mecanismo de participación, (3) los plazos para recibir insumos, (4) la forma en la que se deberán abordar los insumos/aportes de las partes, (5) la forma en cómo se deberá documentar el proceso de participación pública, (6) los mecanismos o procedimientos para recibir quejas o resolver conflictos relacionados por el proceso de participación.

Con relación al acceso a la justicia en materia de toma de decisiones ambientales

2.1.19. En virtud de los vacíos identificados respecto a la falta de reglamentación de los mecanismos de participación, se recomienda tomar medidas a fin de garantizar el acceso a la justicia en el contexto de la participación. Recomendamos fortalecer o adecuar los procedimientos existentes (como lo es el recurso administrativo contemplado en la ley de procedimiento administrativo, de ser aplicable) o contemplar el diseño y regulación de una unidad a cargo de un mecanismo de queja administrativo. En particular dicho mecanismo

⁴⁴ Agenda 21,, Artículos 8.3, 11.4(c); Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques,, Artículo 6(w); Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 2; Akwé: Kon voluntarias Directrices,, Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer,, Artículos 7 (b), 14 (a); Convenio N ° 169 de la OIT,, Artículos 2, 6, 7, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 27, 30, 33, según la OIT, los principios de consulta y participación en el Convenio N ° 169 se refieren no sólo a los proyectos específicos de desarrollo, sino también a cuestiones más amplias de gobernanza, y la participación de pueblos indígenas y tribales en la vida pública. Para obtener más información, consulte Folletos sobre los pueblos indígenas y tribales - No.2 Convenio de la OIT N ° 169, y los programas de la OIT que abordan específicamente a los pueblos indígenas y tribales disponibles en línea: < [http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_100662/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/indigenous/Resources/Publications/WCMS_100662/lang-en/index.htm) >; Directrices de la OIMT para la restauración, ordenación y rehabilitación de bosques tropicales secundarios y degradados,, Principio 8; Protocolo de la SADC sobre Silvicultura,, Artículo 11 (c); Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,, Principios 20, 22; UNDRIP,, Artículo 32 (3).

⁴⁵ LGEEPA Art. 20 bis 5, 157,158, 159. Cabe notar que el art. 35 y el reglamento en materia de EIA, sienta las bases de la consulta pública en materia de EIA; la Ley de Planeación Art. 1 fracción IV, art. 37; la LGCC Art. 2 fracción VI, y 110 que indica cómo deberán promover la participación de la sociedad en la planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático. Sin embargo, el listado de dichos requisitos es muy amplio y será necesario, detallarlo en un reglamento y/o solicitar sea complementado con otra ley que proporcione mayor explicación en detalle sobre cómo se logra la participación; la LGDFS Art, 155, la LGDFS establece en su propio articulado la creación del Consejo Nacional Forestal (CONAF), como el espacio formal de participación de la sociedad civil

podrá tomar a forma de procesos de apelación o alzada. Será importante vincularlo al CDI a fin de que dicho mecanismo sea accesible y respete los derechos y costumbres de los pueblos indígenas.

Adicionalmente, se sugiere proporcionar apoyo técnico-legal al público, principalmente a los grupos vulnerables a fin de asistirlos para que puedan acceder a los mecanismos de justicia existentes o en los procedimientos contenciosos principalmente en las dependencias que tengan un mayor contacto con comunidades indígenas, locales y ejidales.

Con relación al consentimiento previo, libre e informado CLPI

2.1.20 Dado que el marco legal no reglamenta el CLPI⁴⁶ se recomienda abordarlo como un tema prioritario. Esto podrá hacerse ya sea a través de una reforma a la LGDFS, mediante el desarrollo de un reglamento o un protocolo institucional que especifique e implemente el derecho procedimental del CLPI, de conformidad con las obligaciones internacionales que México ha suscrito. Asimismo, este puede vincularse a la recomendación 2.1.12. Asimismo, la CDI deberá estar involucrada, al ser la autoridad competente para coordinar cualquier proceso de consulta con pueblos indígenas, a fin de asegurar que los mismos sean flexibles y respeten las formas de organización y toma de decisión a nivel local de las comunidades y pueblos indígenas.

Salvaguarda (e) de la CMNUCC

Con relación a la no conversión de los bosques naturales

2.1.21 La adecuada implementación de la salvaguarda requiere la prohibición de la conversión de los bosques naturales. En el contexto mexicano el marco jurídico no prohíbe expresamente la conversión de los bosques nativos,⁴⁷ se recomienda hacer las reformas legales pertinentes a fin de subsanar esta inconsistencia y poder dar cumplimiento cabal a esta salvaguarda.

Salvaguardas (f) y (g) de la CMNUCC

Con relación al monitoreo y evaluación

2.1.22 Aunque la LGDFS contempla el monitoreo efectivo a través de la realización de inventarios forestales y el MRV, no se promueve monitoreo forestal independiente. Se recomienda promover e impulsarlo, ya que puede contribuir a la transparencia en las mediciones de carbono capturado y por lo tanto legitima los resultados que la misma autoridad registre.

⁴⁶ Estamos al tanto que existen borradores de protocolo para el CLPI

⁴⁷ Ley agraria Art. 123; LGDFS Art. 85 establece que queda prohibido el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en sustitución de la vegetación primaria nativa actual de los terrenos forestales, salvo en ciertos casos. Art. 117 establece que la Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos forestales, por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación; y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo. Estos estudios se deberán considerar en conjunto y no de manera aislada. Art. 163 considera infracción realizar plantaciones forestales en sustitución del bosque nativos; LGVS Art. 4 y 55 La LGDFS permite el cambio de uso de suelo por excepción y en casos que se justifique con estudios previos.

2.1.23 En virtud de que el marco legal requiere parcialmente el seguimiento y la distribución de información sobre la clasificación del suelo y uso de la tierra, se sugiere abordar este vacío a través de la realización de análisis periódicos de los programas forestales que sea recopilada, actualizada y distribuida periódicamente.⁴⁸ Asimismo, se recomienda identificar si existen bases de datos o sistemas de información existentes en el país que contengan información sobre la clasificación de la tierra y el uso de la tierra, incluidos los datos sobre la cubierta forestal, las zonas adecuadas para la forestación, las especies en peligro de extinción, los valores ecológicos, los valores de uso indígena/tradicionales de las tierras, la biomasa y su productividad, correlacionando con la información demográfica, socioeconómica y relacionada con los recursos del bosque a niveles micro y macro a fin de coordinar el intercambio de información entre autoridades competentes.

Con relación al apoyo técnico y científico

2.1.24 Aún cuando el marco legal prevé apoyo técnico para la conservación y gestión de los recursos naturales, en la práctica se identificó un vacío al respecto. De tal forma recomendamos potenciar el rol de la academia e instituciones de investigación que puedan apoyar el desarrollo de capacidades nacionales a nivel individual e institucional.

Con relación a las Medidas para combatir la reversión y el desplazamiento de carbono

2.1.25 Dado que el marco legal no busca abordar de manera extensiva las principales causas de la deforestación y la degradación forestal, se recomienda llevar a cabo un estudio para identificar todas las causas de la deforestación y degradación forestal en el país a fin de poder abordarlas a través de la ENAREDD+.

2.1.26 A fin de abordar los riesgos de reversión y desplazamiento de manera general es necesario que como primer paso se tomen medidas a fin de garantizar que los derechos sobre la tierra y el territorio que sean claros y seguros, así como asegurar la distribución clara y equitativa de los beneficios.⁴⁹ (esto se vincula con las recomendaciones 2.1.5, 2.1.6, 2.1.12, 2.1.13, 2.1.14 y 2.1.15). Adicionalmente, sugerimos que se sean incluidos dentro de los programas de desarrollo de capacidades y sensibilización a nivel institucional sobre la gestión sostenible de los bosques los temas de reversión y desplazamiento; así como en los programas de educación y capacitación científica y técnica relativos a las medidas de identificación, conservación y utilización sostenible de los recursos forestales y de biodiversidad.⁵⁰

Marco Institucional

⁴⁸ Esta recomendación se basa en lo dispuesto por la Agenda 21, op cit, Artículo 11.4(a)

⁴⁹ Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales, op cit, párrafos (m), (n); Convenio No. 169 de la OIT, op cit, Artículo 7; Convenio sobre la Diversidad Biológica, op cit, Artículo 8(k), 14; Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosques, op cit, párrafo (n).

⁵⁰ Convenio No. 169 de la OIT, op cit, Artículos 21, 22, 23; Acuerdo Internacional de las Maderas Tropicales, op cit, párrafos (q), (r); Convenio sobre la Diversidad Biológica, op cit, Artículo 8(j), 10; Convenio sobre la Diversidad Biológica, op cit, Artículo 12(a);

Las siguientes recomendaciones tienen como principal objetivo contribuir a comprender que aspectos del marco institucional deberían ser fortalecidos para consolidar la implementación y protección de las salvaguardas, y a apoyar líneas de acción de la Estrategia Nacional para REDD+.⁵¹ Sin embargo, se ruega tomar nota que estas recomendaciones no son exhaustivas dado que sólo se basan en un análisis del marco legal y no en un análisis específico del marco institucional.

En base al análisis legal, se estima que México cuenta con un marco institucional robusto, que proporciona mandatos claros a las unidades administrativas para que lleven a cabo actividades relacionadas con la gestión forestal y de manera coordinada.⁵²

Algunas recomendaciones se proporcionan a fin de abordar los vacíos identificados y fortalecer el marco institucional:

En relación a la salvaguarda (b) en materia de equidad de género

2.1.27 Dado que se estimó que lo dispuesto por el marco jurídico en materia de equidad de género no se operacionaliza de manera plena por el marco institucional, se recomienda el fortalecimiento de las atribuciones y capacidades de las instituciones encargadas a fin de que garanticen el respeto de la equidad de género. Se recomienda el desarrollo de capacidades en el tema de equidad de género tanto a nivel institucional (capacitación de funcionarios públicos) como la promoción del derecho a nivel de campo a través de campañas y/o talleres informativos. Dichas acciones deberán ser llevadas a cabo de manera culturalmente adecuada y con la sensibilidad que requiere ser abordado el tema.

En relación a la salvaguarda (c) sobre pueblos indígenas y comunidades locales

2.1.28 Dado que el análisis legal reflejó la necesidad de ampliar las facultades de las instituciones existentes o crear instituciones nuevas que cuenten con mandatos que garanticen la implementación y respeto de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, es que se recomienda considerar el fortalecimiento de las atribuciones/responsabilidades legales de la CDI y de la Procuraduría Agraria, la PROFEPA y/o CONAFOR, a fin de que las mismas tengan la responsabilidad de garantizar que los derechos de los ejidos, comunidades y pueblos indígenas sean respetados.

Asimismo, se recomienda considerar que el CDI cuente con un asiento en la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) a fin de poder manejar el tema indígena de manera transversal/inter-institucional. Se puede recomendar que dentro del Reglamento de la CICC le sea otorgada mayor importancia tanto a la CDI como a la inclusión y consideración de temas relacionados con los pueblos indígenas y comunidades locales.

⁵¹En particular las líneas de acción 1 y 2, 1.1, 1.2, 1.3, y 1.4

⁵²CPEUM Arts. 49 y 115; LGDFS Capítulo II de la ley y en su Capítulo III, señala que la CONAFOR contará con un Órgano Superior, Unidades Administrativas y un Órgano de Control Interno, y entre los arts. 4° a 22 determina las facultades de las Unidades administrativas; y 22 a 24 las del órgano de control interno.

LOAPF Art. 1. El Art. 32 BIS, indica las competencias de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; LGEEPA Capítulo II de la ley (arts. 4° a 14 bis)

Ley Agraria El Título octavo y art. 148; Ley de Planeación Art. 14 fracción I; LGCC Art. 87; Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal Art. 1; LGDFS Art. 2, 8-10, Capítulo IV de la ley regula la coordinación institucional. Art. 28, indica que la CONAFOR y la CONANP, se coordinarán para la atención de los programas afines en materia forestal dentro de las áreas naturales protegidas, de acuerdo con la política nacional en la materia; LGEEPA Art. 4; LGCC Art. 13 crea el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como un organismo público descentralizado de la administración pública federal

En relación a la salvaguarda (b) en materia de acceso a la justicia

2.1.29 Aún cuando el marco jurídico legal cuenta con un sistema de acceso a la justicia, se identificó que en la práctica los mecanismos para acceder a la justicia no son adecuados ni efectivos por lo que se recomienda abordar este vacío de manera institucional, por el cual se requiere que la CDI lleve a cabo acciones tendientes a apoyar y facilitar el acceso a la justicia principalmente a los grupos vulnerables, a fin de que los derechos y costumbres de los pueblos indígenas sean respetados. Esta recomendación se vincula con la recomendación al marco legal 2.1.9

En relación a la salvaguarda (d) en materia de acceso a la información

2.1.30 Aunque La CDI y CONAFOR cuentan con promotores comunitarios que son empleados como vehículos institucionales para difundir la información, se estimó que en la práctica el acceso a la información no se garantiza de manera oportuna y culturalmente apropiada. Por lo tanto, se recomienda retomar y fortalecer las prácticas que llevan a cabo los promotores comunitarios de CDI como CONAFOR para apoyar en la oportuna distribución de la información y de manera culturalmente apropiada.

En relación a la salvaguarda (d) en materia de derecho a participar en la toma de decisiones ambientales

2.1.31 Dado que no existe reglamentación sobre el derecho a la participación, tampoco existen mandatos institucionales que apoyen su implementación eficaz. Si se decide desarrollar un reglamento que regule la participación en la toma de decisiones ambientales, se sugiere determinar los mandatos y arreglos institucionales necesarios para apoyar su implementación.

2.1.32 Dado que no existen arreglos institucionales formales para participar en el desarrollo de la ENAREDD+ es importante señalar el notable avance y esfuerzo de los foros existentes tales como el Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTC REDD+) que apoyan a evidenciar la participación en la temática de REDD+ en México. Así como los grupos de trabajo de CICC y del CONAF. Por lo tanto sugerimos tomar las medidas necesarias para fortalecer y garantizar su la permanencia del CTC REDD+, así como promover la existencia de foros similares en temas relevantes de la gestión forestal.

Marco Cumplimiento

Las siguientes recomendaciones tienen como principal objetivo contribuir a comprender que aspectos del marco de cumplimiento deberían ser fortalecidos para consolidar la implementación y protección de las salvaguardas, y a apoyar líneas de acción de la Estrategia Nacional para REDD+. ⁵³ Sin embargo, se ruega tomar nota que estas recomendaciones no son exhaustivas dado que solo se basan en un análisis del marco legal y no en un análisis específico del marco de cumplimiento.

⁵³ En particular las líneas de acción 1 y 2, 1.1, 1.2, 1.3, y 1.4

Las recomendaciones se clasifican en base a los tres sub-elementos del marco de cumplimiento. Estas son:

Monitoreo y reporte

En base al análisis legal, se estima que México cuenta con mecanismos de monitoreo y reporte eficaces y que deberían ser considerados para apoyar el monitoreo y reporte de las salvaguardas.⁵⁴

Algunas recomendaciones y consideraciones se proporcionan a fin de abordar los vacíos identificados y fortalecer los aspectos de monitoreo y reporte:

2.1.33 Dado que existen una serie de instrumentos internacionales relevantes y aplicables México⁵⁵ y que son temáticamente relevantes para cada salvaguarda REDD+ de la CMNUCC, es que se recomienda utilizar los informes/reportes a estos instrumentos para demostrar el cumplimiento de las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.

2.1.34 Se identificó que el marco legal es adecuado al requerir la actualización de inventarios sobre el uso del suelo y los bosques,⁵⁶ así como el monitoreo de la cobertura forestal y el cambio de la cubierta forestal.⁵⁷ Adicionalmente, el marco legal requiere la supervisión y presentación de informes periódicos sobre los impactos sociales y ambientales de los programas forestales.⁵⁸ Se sugiere tomar en cuenta que la información arrojada al dar cumplimiento a estos requerimiento contribuiría a informar el cumplimiento de las salvaguardas (f) y (g).

Resolución de disputas o controversias

En base al análisis legal, se estima que México reconoce el derecho de acceso a la justicia⁵⁹ y provee mecanismos de resolución de conflictos en todos los niveles y materias.⁶⁰ Asimismo, el marco legal a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

⁵⁴ LGDFS Art. 41 y 42; LEGEEPA Art. 159 Bis

⁵⁵ M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

⁵⁶ LSNEI Art. 27; LGDFS Art. 45

⁵⁷ LGDFS Art. 46

⁵⁸ LGDFS Art. 38, 62

⁵⁹ CPEUM Art. 17 Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; el Código Penal Federal Art. 159, 171; Código de Procedimiento Penal, Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo; la LGDFS Art. 159, 171; LEGEEPA Art. 182 y 189; la Ley de Amparo, La Ley regula el juicio de amparo que es el recurso de acceso a la justicia de mayor jerarquía en México; y la Ley Agraria en su título decimo de la Ley aborda todo lo conducente a la Justicia Agraria.

⁶⁰ La CPEUM otorga el derecho a la administración de justicia por tribunales Art. 17; En materia de competencia federal y de derechos humanos conocerán los tribunales de la Federación CPEUM Art. 104 fracción I; En materia agraria la Ley Agraria contempla el acceso a tribunales agrarios Art. 163 y 164; En materia contenciosa administrativa el marco jurídico prevé los Tribunales Federales de justicia Fiscal y Administrativa. El Reglamento interno de la SEMARNAT señala que la PROFEPA debe promover y procurar, cuando proceda, la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades.

garantiza la existencia de un servicio de defensoría pública,⁶¹ y proporciona acceso a un proceso de apelación.⁶²

No se identificaron vacíos en el marco legal en papel, sino sólo en cuanto a su aplicación práctica a través de entrevistas. Las siguientes recomendaciones se proporcionan a fin de abordar estos vacíos:

2.1.35 Dado que se estimó que los mecanismos que permiten el acceso a justicia en el marco legal no son efectivos en la práctica⁶³, es que se recomienda reformar la LGDFS a fin de contemplar el diseño y regulación de una unidad administrativa que brinde apoyo técnico-legal que apoye el acceso a la justicia.

2.1.36 Se recomienda tomar las medidas necesarias para diseñar o modificar los mecanismos o procedimientos para acceder a la justicia en los que los indígenas sean parte a fin de que sean tomados en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.⁶⁴ Será importante vincularlo al CDI a fin de que dicho mecanismo sea accesible y respete los derechos y costumbres de los pueblos indígenas. Se ruega tomar nota que esta recomendación también está cubierta dentro de las recomendaciones para el fortalecimiento del marco institucional.

Aspectos de incumplimiento

En base al análisis legal, se estima que México cuenta un marco legal robusto para abordar el incumplimiento de ciertas salvaguardas⁶⁵. En particular, prevé la existencia de agencias judiciales con facultades, mandato y autoridad claro para iniciar juicios relacionados con los delitos forestales.⁶⁶ Asimismo, el marco legal proporciona a las autoridades públicas mandatos, facultades y competencias claras para hacer cumplir la ley.⁶⁷ No se proporcionan recomendaciones y consideraciones en este caso.

⁶¹ Art 17

⁶² LGEEPA Art. 176 que establece el Recurso de Revisión; LGDFS Art. 171 establece que en contra de los actos y resoluciones dictadas en los procedimientos procede el recurso de revisión en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; Ley de Amparo La ley regula el último proceso de apelación (juicio de Amparo).

⁶³ la evaluación práctica arroja que estos mecanismos para acceder a la justicia no son adecuados ni efectivos para garantizar que todas las personas (incluidos los grupos vulnerables) accedan a ellos

⁶⁴ De acuerdo a lo establecido en la CPEUM art. 2

⁶⁵ En particular las salvaguardas b, e, f y g de la CMNUCC

⁶⁶ Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Fiscal y Administrativa, el Código Federal De Procedimientos Penales, la Ley Federal De Procedimiento Contencioso Administrativo, la LGEEPA Art. 4, 169, 182, 189; el Reglamento Interno de la SEMARNAT Art. 118; LGDFS Art. 159, y la LGCC Art. 114 que hace referencia a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

⁶⁷ CPEUM Art. 124; LGDFS Capítulo II, art. 8-10, 158, y arts. 4° a 22 determina las facultades de las Unidades administrativas; y 22 a 24 las del órgano de control interno; LFTAIPG Art. 7 fracción XIV y art. 37; LGEEPA Art. 4, 5, 169, 169 y 189. Adicionalmente el Art. 118 del Reglamento Interno de la SEMARNAT señala que la PROFEPA es responsable de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental
Reglamento Interior de la SEMARNAT Art. 118, señala que la PROFEPA es responsable de vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la prevención y control de la contaminación ambiental; Ley de Planeación Art. 4; LGCC Art. 6 y 7

2.2. Recomendaciones y Consideraciones Relacionadas con Iniciativas Multilaterales y Voluntarias

A continuación se presentan consideraciones y recomendaciones relacionadas con los procesos e iniciativas relevantes (multilaterales y voluntarias) con el objetivo de identificar cuáles y como las iniciativas pueden ser utilizadas para apoyar el SNS.

Recomendaciones Relacionadas con la Implementación de las Salvaguardas

Estas se subdividen entre aquellas relacionadas con iniciativas multilaterales REDD+ y con iniciativas voluntarias.

Recomendaciones Relacionadas con Iniciativas Multilaterales REDD+

Con el fin de garantizar sinergias en la aplicación de iniciativas multilaterales REDD+, reducir costos de transacción, y evitar las superposiciones o duplicaciones de actividades, es importante que México pueda dar cumplimiento a sus salvaguardas y al mismo tiempo pueda dar cumplimiento al menos equivalente a los requerimientos de las iniciativas multilaterales. Para lograr lo anterior se recomienda lo siguiente:

- a) En la ejecución o cumplimiento de las salvaguardas buscar satisfacer los requerimientos de las salvaguardas adoptadas por México (las de la CMNUCC) las que tienen un parámetro de cumplimiento más alto que las de las iniciativas multilaterales REDD⁶⁸ y se vinculan con el marco legal nacional.
- b) Antes y durante la ejecución o cumplimiento de las salvaguardas identificar claramente los requerimientos de las iniciativas multilaterales y mapear su equivalencia con las acciones a ser ejecutadas por México. Esto debería cubrir tanto el contenido (es decir, los objetivos de las salvaguardas) como los medios de implementación (es decir, los procesos/procedimientos a ser implementados). A fin de facilitar la ejecución de esta recomendación la tabla 2 presenta cómo y hasta qué punto las salvaguardas de las iniciativas están alineadas con las salvaguardas adoptadas por México en términos de contenido y medios de implementación. Un análisis más detallado se presenta en el reporte analítico de las iniciativas⁶⁹.
- c) Documentar la ejecución de las acciones relacionadas con las salvaguardas a fin de poder utilizar esta información para demostrar cumplimiento de los requerimientos de las iniciativas multilaterales REDD+ y a fin de demostrar cumplimiento de las salvaguardas a nivel nacional e internacional.

⁶⁸ Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido,

⁶⁹ Rainforest Alliance, Análisis de las salvaguardas y estándares de iniciativas relevantes a México (2013)

Tabla 2: Resumen de alineación entre salvaguardas México y de iniciativas REDD+ multilaterales

A fin de asegurar sinergias con las iniciativas multilaterales REDD+ la siguiente tabla proporciona un resumen de cuales salvaguardas de las iniciativas están alineadas o no con las salvaguardas adoptadas por México.

Leyenda:



Cubierta adecuadamente por la iniciativa REDD+



No cubierta adecuadamente por la iniciativa REDD+



Parcialmente cubierta por la iniciativa REDD+

Iniciativa		BM	FCPF	BID
Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNNUCC	Coherencia con los objetivos de los PFN			
	Coherencia con el Derecho Internacional			
Salvaguarda REDD+ (b) de la CMNNUCC	Transparencia			
	Gobernanza efectiva			
Salvaguarda REDD+ (c) de la CMNNUCC	Definiciones adecuadas			
	Reconocimiento y protección de los derechos			
Salvaguarda REDD+ (d) de la CMNNUCC	Derechos procesales			
	Entorno propicio			
Salvaguarda REDD+ (e) de la CMNNUCC	No conversión			
	Protección y conservación			
Salvaguardas REDD+ (f)&(g) de la CMNNUCC	Monitoreo y evaluación			
	Medidas para reducir riesgos			

Recomendaciones Relacionadas con Iniciativas Voluntarias

Es importante destacar que las iniciativas voluntarias comprenden y aplican estándares, no salvaguardas y son principalmente aplicados a nivel de proyecto o local. Esta distinción es relevante para las recomendaciones proporcionadas, dado que los estándares principalmente están orientados a asistir en la validación/verificación del cumplimiento de las salvaguardas y no están diseñadas principalmente a guiar la implementación de las mismas⁷⁰.

En base a un análisis detallado⁷¹ se estimó que las iniciativas voluntarias pueden contribuir a la implementación de las salvaguardas a nivel local o de proyecto. Al igual que las iniciativas multilaterales su contribución a la implementación de las salvaguardas es identificada en términos de su alineación o no con las salvaguardas adoptadas por México (es decir, las de la CMNUCC). La tabla 3 resume como lo estándares de las iniciativas voluntarias están alineados o no con las salvaguardas adoptadas por México.

Con el fin de garantizar sinergias en la aplicación de iniciativas voluntarias a nivel local o de proyecto se recomienda:

- a) En la ejecución de los estándares de las iniciativas voluntarias a nivel local o de proyecto, se recomienda dar cumplimiento a las salvaguardas adoptadas por México (es decir, las de la CMNUCC) y en consecuencia a lo establecido en el marco legal. Lo anterior busca garantizar una aplicación consistente de las salvaguardas a nivel del país (nacional y sub-nacional), en virtud del cual los proyectos deberían dar cumplimiento a lo establecido en el marco legal en lo relativo a las salvaguardas cuando aplican sus procedimientos específicos del proyecto y estándar.
- b) Antes y durante la ejecución de los estándares de las iniciativas voluntarias, se recomienda identificar claramente como los requerimientos de las iniciativas voluntarias son equivalentes/darían cumplimiento a las salvaguardas adoptadas por México. Esto debería cubrir tanto el contenido (es decir, los objetivos de las salvaguardas) como los medios de implementación (es decir, los procesos/procedimientos a ser implementados). A fin de facilitar la ejecución de esta recomendación la tabla 3 presenta cómo y hasta qué punto los estándares de las iniciativas voluntarias están alineadas con las salvaguardas adoptadas por México en términos de contenido y medios de implementación. Un análisis más detallado se presenta en el reporte analítico de las iniciativas⁷².
- c) Documentar la ejecución de los estándares a nivel de proyecto/local a fin de poder utilizar esta información para demostrar el cumplimiento de las salvaguardas.

⁷⁰ FCMC, REDD+ Social Safeguards and Standards Review, (2012), pg. 5 y 21 disponible en http://www.fcmcglobal.org/documents/Safeguards_Paper.pdf

⁷¹ Rainforest Alliance, Análisis de las salvaguardas y estándares de iniciativas relevantes a México (2013)

⁷² Rainforest Alliance, Análisis de las salvaguardas y estándares de iniciativas relevantes a México (2013)

Tabla 3: Resumen de alineación entre salvaguardas México e iniciativas voluntarias seleccionadas

Legenda:



Cubierta adecuadamente por la iniciativa REDD+



No cubierta adecuadamente por la iniciativa REDD+



Parcialmente cubierta por la iniciativa REDD+

Iniciativa		FSC	CCBA
Salvaguarda REDD+ (a) de la CMNNUCC	Coherencia con los objetivos de los PFN		
	Coherencia con el Derecho Internacional		
Salvaguarda REDD+ (b) de la CMNNUCC	Transparencia		
	Gobernanza efectiva		
Salvaguarda REDD+ (c) de la CMNNUCC	Definiciones adecuadas		
	Reconocimiento y protección de los derechos		
Salvaguarda REDD+ (d) de la CMNNUCC	Derechos procesales		
	Entorno propicio		
Salvaguarda REDD+ (e) de la CMNNUCC	No conversión		
	Protección y conservación		
Salvaguardas REDD+ (f)&(g) de la CMNNUCC	Monitoreo y evaluación		
	Medidas para reducir riesgos		

Recomendaciones Relacionadas con el Monitoreo y Reporte de las Salvaguardas

Las iniciativas multilaterales y voluntarias cuyas salvaguardas o estándares están alineados con las salvaguardas adoptadas por México pueden contribuir al monitoreo y reporte de las últimas. Es importante distinguir que las iniciativas multilaterales podrán contribuir a generar información a una escala nacional y sub-nacional, en cuanto las iniciativas voluntarias generarían información a nivel de proyecto o local.

Asimismo, es importante destacar la potencial contribución de la iniciativa voluntaria REDD+ SES al reporte y monitoreo de las salvaguardas adoptadas por México. REDD+ SES difiere de las otras iniciativas voluntarias y de las iniciativas multilaterales en cuanto es una iniciativa voluntaria, con estándares y específicamente diseñada a apoyar a los países a poder demostrar cómo se han abordado y respetado las salvaguardas de REDD+. Los estándares REDD+ SES pueden ser aplicados a nivel nacional y sub-nacional.

Tomando en consideración lo expuesto se recomienda:

- a) Documentar actividades de las iniciativas multilaterales y voluntarias (excluye REDD+ SES) en cuanto abarquen y puedan contribuir a demostrar el cumplimiento de las salvaguardas adoptadas por México. Las tablas 2 y 3 pretenden facilitar la ejecución de esta recomendación al identificar en qué casos las salvaguardas/estándares de estas iniciativas están alineadas o no con las salvaguardas adoptadas por México. En casos que estén alineadas se recomienda documentar la información.
- b) Utilizar los mecanismos o procesos de evaluación, monitoreo y reporte contemplados en dichas iniciativas multilaterales y voluntarias y vincularlos con los mecanismos o sistema de monitoreo y reporte a ser utilizado por el sistema nacional de salvaguardas.
- c) Considerar utilizar los estándares REDD+ SES a nivel nacional y sub-nacional para entender el tipo de información que debe ser considerada para reportar en cada salvaguarda adoptada por México, y la manera para realizarlo.⁷³ La tabla 4 pretende facilitar la ejecución de esta recomendación al identificar cómo los estándares REDD+ SES están alineadas con las salvaguardas adoptadas por México. Sin embargo, será necesario mapear y vincular la aplicación de los estándares REDD+ SES con el marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional y sub-nacional a fin de asegurarse que respondan y puedan ser efectivamente aplicados al contexto nacional y sub-nacional.

Es importante hacer notar que esta recomendación se vincula con las recomendaciones y consideraciones proporcionadas para la integración sub-Nacional/Estatal.

⁷³Ver Principios y Estándares del REDD+ SES

Tabla 4: Relevancia entre indicadores contenidos en los principios y criterios de REDD+ SES y de las salvaguardas CMNUCC REDD+

Salvaguarda CMNUCC	REDD+ SES Principios, Criterios e Indicadores
Salvaguarda (a)	<p>Principio 4, criterio 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo contribuye REDD+ al respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos por parte de normas nacionales e internacionales. • Identificar las políticas relevantes y cómo estas ayudan a abordar asuntos identificados en materia de derechos humanos, incluyendo el rendimiento en indicadores humanos esenciales.
	<p>Principio 7:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo los programas REDD+ cumplen con las normas aplicables (locales, nacionales e internacionales), incluyendo aquellas en materia de derechos humanos, pueblos indígenas y comunidades locales. • Identificar normas y medidas apropiadas asumidas para cumplir con normas aplicables, incluyendo áreas de potencial o actual falta de cumplimiento. • Procesar inconsistencias o brechas entre normas aplicables identificadas y abordadas.
Salvaguarda (b)	<p>Principio 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como los potenciales beneficios costos y riesgos son evaluados de manera transparente y participativa a todo nivel con las partes interesadas pertinentes durante el diseño/implementación del programa. • Como se establecen mecanismos efectivos/eficientes/transparentes para la distribución equitativa de beneficios • Grado en el que los mecanismos consideran grupos relevantes de titulares de derechos / partes interesadas, capacidad de participar en el proceso de toma de decisiones con relación a la forma, distribución y entrega de beneficios. • Políticas, guías y procedimientos administrativos bajo el mecanismo de distribución de beneficios para asegurar una distribución de beneficios oportuna, transparente, efectiva y eficiente.
	<p>Principio 4, criterio 1, 2, 3, 4, 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como las estructuras de gobernabilidad son claramente definidas, transparentes, efectivas y fiables. • Identifica roles, responsabilidades, procesos de toma de decisiones y estructuras de gobernabilidad, y la disponibilidad pública de dicha información. • Si las decisiones realmente se toman de acuerdo con procesos/reglas definidas y fiscalización. • Coordinación /coherencia de las políticas, estrategias relevantes en cada nivel y en los sectores relevantes. • Si las inconsistencias entre políticas/estrategias y derechos humanos/uso de la tierra han sido resueltas.

	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad/eficiencia de la coordinación entre REDD+, bosques y las agencias/organizaciones pertinentes. • Acceso del público (incluyendo potenciales partes interesadas) a información gratuita/oportuna durante el diseño, implementación y evaluación del programa para determinar estudios de impacto social y ambiental, procedimientos/guías para la distribución de beneficios y FPIC. • Manejo financiero transparente y confiable tanto para finanzas públicas como para las privadas. • Información sobre el manejo financiero, acceso público, obligaciones/responsabilidades, contabilidad, cronograma de reportes y procedimientos de control interno y auditorías externas/independientes. • Nivel en el que REDD+ contribuye a la mejora de la gobernabilidad de bosques incluyendo objetivos para bosques y otros sectores relevantes y capacidad institucional para mejorar la gobernabilidad. <p>Principio 5, criterio 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como los impactos ambientales (directos/indirectos), predichos o actuales, son evaluados transparente con la participación de todos los titulares de derechos o partes interesadas que sean relevantes. <p>Principio 6, criterio 4, 5:</p> <p>Qué procesos nacionales, locales, regionales, internacionales o consuetudinarios son usados para resolver efectivamente quejas/disputas en todas las etapas de REDD+, particularmente en materia de derechos de tierra/recursos naturales, distribución de beneficios, y participación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información de cómo lo anterior es transparente, oportuno, imparcial, seguro y accesible. • Grado en el que titulares de derechos/partes interesadas necesitan/tienen acceso a toda la información pertinente del programa REDD+.
<p>Salvaguarda (c)</p>	<p>Principio 1, criterio 1, 2, 3, 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qué procedimientos se ha usado para identificar/localizar pueblos indígenas y comunidades locales titulares de derechos (individuales / colectivos) sobre tierras, territorios y recursos (incluyendo consuetudinarios /obligatorios) • Grado en el que el proceso es participativo e incluye grupos marginados y/o vulnerables. • Identificar políticas reconociendo el derecho de pueblos indígenas y comunidades locales a tierras, territorios y recursos incluyendo derechos tradicionales, así como políticas para garantizar esto derechos estatutarios. • Políticas utilizadas para defender FPIC durante el diseño/implementación de REDD+ para actividades que afectan los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales a la tierra, territorios y recursos.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cómo los colectivos de titulares de derechos pueden definir procesos de FPIC, incluyendo la capacidad de elegir instituciones representativas, nivel de transparencia, grado en el que los puntos de vista de la comunidad son tomados en cuenta, sensibilidad de género e inclusión de miembros de la comunidad marginas, así como grado en el que se aplica FPIC a la reasentamiento/desplazamiento. • Grado en el cual otorgar derechos privados de propiedad de carbón se basa tanto en derechos estatutarios como consuetudinarios a la tierra, territorios y recursos, y en nivel de transparencia de este proceso.
	<p>Principio 3, criterio 1, 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre cualquier impacto positivo a largo plazo sobre medios de vida seguridad/bienestar de pueblos indígenas y comunidades locales, particularmente de mujeres/comunidades marginadas. • Qué objetivos/políticas generan impactos positivos relativos a escenarios sin REDD+. • Recursos adicionales reales (financieros, humanos u otros) derivados de REDD+. • Grado en el que el programa REDD+ se ha adaptado para evitar/mitigar impactos negativos en pueblos indígenas y comunidades locales o para realizar beneficios positivos.
	<p>Principio 6, criterio 1, 3, 4:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de pueblos indígenas y titulares de derechos/partes interesadas locales y la caracterización de sus derechos e intereses. • Procedimientos para permitir a un tercero con interés tomar en cuenta a un titular/parte interesada. • Cómo los programas REDD+ contribuye, respeta, apoya y protege los conocimientos tradicionales u otros conocimientos, habilidades, instituciones y estructuras de manejo de pueblos indígenas y titulares de derechos/partes interesadas locales, incluyendo el apoyo de FPIC para proteger el uso de la información tradicional. • Qué procedimientos nacionales, locales, regionales internacionales o consuetudinarios han sido usados efectivamente para resolver quejas/disputas surgida durante todas las etapas de REDD+, en particular sobre tierra y derechos de uso de los recursos naturales, distribución de beneficios y participación. • Nivel en el que los procesos de queja/disputa son transparentes, oportunos, imparciales, seguros y accesibles.
	<p>Principio 7, criterio 1, 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel de cumplimiento de los programas REDD+ con todas las normas aplicables (locales, nacionales e internacionales) que regulan pueblos indígenas y comunidades locales, incluyendo la identificación de medidas orientadas a su cumplimiento. • Identificación de brechas/incongruencias y medidas para atender éstas.
<p>Salvaguarda (d)</p>	<p>Principio 1, criterio 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificación de políticas para diseño/implementación utilizadas para sostener las actividades de FPIC que afectan los derechos a la tierra, territorios y recursos para pueblos indígenas y comunidades locales.

	<ul style="list-style-type: none"> • Cómo los colectivos de titulares de derechos pueden definir procesos de FPIC, incluyendo la capacidad de elegir instituciones representativas, nivel de transparencia, grado en el que los puntos de vista de la comunidad son tomados en cuenta, sensibilidad de género e inclusión de miembros de la comunidad marginas, así como grado en el que se aplica FPIC a la reasentamiento/desplazamiento.
	<p>Principio 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo los beneficios potenciales, costos y riesgos son evaluados durante el diseño/implementación del programa de manera transparente y participativa en todos los niveles con todas las partes interesadas. • Cómo se establecen mecanismos de distribución de beneficios efectivos/eficientes/transparentes. • Grado en el que los mecanismos consideran titulares de derechos/partes interesadas, capacidad para participar en toma de decisiones respecto de la forma, distribución y entrega de beneficios. • Políticas, guías y procedimientos administrativos bajo el esquema de distribución de beneficios para garantizar una distribución de los mismos que sea oportuna, transparente, efectiva y eficiente.
	<p>Principio 4, criterio 3:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de acceso del público (incluyendo miembros interesados) a información libre/oportuna durante el diseño del programa, implementación y evaluación de asesorías de impacto social y ambiental, procedimientos/guías de distribución de beneficios y FPIC.
	<p>Principio 6, criterio 1, 2, 5, 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar a todos los titulares de derechos/partes interesadas relevantes y su capacidad para acceder a información relevante REDD+. • Identificar potenciales barreras a la participación de cada grupo de titulares de derechos/partes interesadas, especialmente mujeres y personas marginadas y/o vulnerables. • Todos los titulares de derechos/partes interesadas relevantes involucrados en el diseño, implementación y evaluación de programas REDD+. • Grado en el cual la consulta es culturalmente apropiada. • Todos los niveles de gobiernos involucrados con roles/responsabilidades claramente definidas. • Grado en el cual la participación conduce a la adaptación/respuesta a través del diseño, implementación y evaluación de REDD+. • Grado en el que titulares de derechos/partes interesadas son capaces de elegir a sus propios representantes y a qué nivel estos representantes son responsables. • Disponibilidad de toda la información en REDD+ de manera oportuna/cultural/genéricamente apropiada y accesible, incluyendo el diseño, implementación y evaluación, procesos y estructuras de gobernabilidad, evaluaciones sociales y ambientales, FPIC, procedimientos guías para la distribución de beneficios, procedimientos de queja a todo nivel y normas relevantes a todo nivel.

	<ul style="list-style-type: none"> • Efectividad de la distribución de información y nivel al que las restricciones a la participación efectiva son enfrentados a través del desarrollo de capacidades para comprender derechos, mecanismos de acceso a la información y queja y acceso a asesoría legal respecto de sus derechos, enfocándose en la mayoría de grupos vulnerables. • Grado en el cual los representantes recopilan/distribuyen la información relevante sobre REDD+ de manera oportuna/apropiada a otros representantes incluyendo mujeres y/o personas marginadas. • Si se ha concedido a los titulares de derechos/partes interesadas plazo adecuado para proporcionar sus aportes.
<p>Salvaguarda (e)</p>	<p>Principio 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel en el que los mecanismos de distribución de beneficios consideran a los grupos de titulares de derechos/partes interesadas, capacidad para participar en la toma de decisiones y forma de distribución y entrega de los beneficios.
	<p>Principio 3, criterio 1, 2:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Información sobre cualquier impacto positivo a largo plazo en los medios de vida seguridad/bienestar de los pueblos indígenas y comunidades locales, particularmente mujeres/comunidades marginadas. • Qué objetivos/políticas consiguen mayores impactos positivos relativos a escenarios sin REDD+. • Recursos adicionales reales (financieros, humanos u otros) derivados de REDD+. • Grado en el que el programa REDD+ se ha adaptado para evitar/mitigar impactos en pueblos indígenas y comunidades locales o para realzar beneficios positivos.
	<p>Principio 4 criterio 6:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel en el cual REDD+ contribuye a políticas de desarrollo, estrategias y planes naciones incluyendo la reducción de la pobreza, biodiversidad y otras políticas/planes relevantes.
	<p>Principio 5 criterio, 1, 2, 3, 4, 5:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómo identificar, priorizar y mapear biodiversidad/ecosistemas potencialmente afectados por REDD+. • Cómo la biodiversidad/ecosistemas prioritarios son mantenidos y/o mejorados respecto de un escenario sin REDD+, incluyendo la generación de nuevos recursos para cumplir esta tarea. • Prueba de la no-conversión/degradación de bosques naturales u otras áreas de importancia para mantener biodiversidad/ecosistemas prioritarios. • Información sobre los impactos negativos/positivos para priorizar servicios a biodiversidad/ecosistemas y la adaptación para evitar impactos negativos o para resaltar impactos positivos.
<p>Salvaguarda (f) & (g)</p>	<p>El REDD+ SES no aborda directamente permanencia o pérdidas. Sin embargo, ha demostrado a lo largo de esta Guía que atender de manera efectiva las otras cinco salvaguardas UNFCC REDD+ puede ayudar a reducir el riesgo de pérdidas y falta de permanencia. Un SIS efectivo será vital en monitorear si estas salvaguardas están siendo respetadas y atendidas efectivamente y si están produciendo los resultados o impactos deseados como medios de vida mejorados o mejoran la gobernabilidad y el empoderamiento de la comunidad.</p>

ALIANZA MÉXICO PARA LA REDUCCIÓN DE
EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN

Recomendaciones para el Diseño de un Sistema Nacional de
Salvaguardas para REDD+ en México

2.4. Recomendaciones y Consideraciones para Cada Paso en el Diseño del Sistema

Las siguientes recomendaciones y consideraciones son proporcionadas en relación y con base a cada paso identificado para el desarrollo del sistema nacional de salvaguardas y que fueron definidas conceptualmente en la sección I de este reporte. Se destaca que en esta sección se proporcionan recomendaciones para la integración del sistema de salvaguardas a nivel nacional y sub-nacional para México.

2.4.1. Definir Los Objetivos En Materia De Salvaguardas

Como examinamos en la sección I de este documento, este paso requiere que México defina o identifique las salvaguardas a las que se buscará dar cumplimiento. Es importante considerar que si México tiene la intención de participar en un futuro mecanismo REDD+ bajo la CMNUCC se deberían utilizar como base las salvaguardas acordadas bajo la CMNUCC. Asimismo, cabe notar que dado el lenguaje amplio de las salvaguardas de la CMNUCC su adopción debería estar acompañada de una interpretación o definición a nivel nacional a fin de esclarecer su implementación de acuerdo al contexto nacional.

México ha reconocido la importancia de implementar salvaguardas a través de su Estrategia Nacional de Cambio Climático y del borrador de la Estrategia Nacional para REDD+,⁷⁴ para dar cumplimiento a los acuerdos de Cancún de la CMNUCC,⁷⁵ considerando lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Constitución, así como en el artículo 134 Bis de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Dado lo anterior se considera que México ha adoptado las salvaguardas de la CMNUCC como las salvaguardas que serán implementadas en el país para la implementación de REDD+. Eso se complementa con las salvaguardas adoptadas en el art. 134 bis de la LGDFS.

Considerando lo anterior, se recomienda:

2.4.1.1. Esclarecer el significado de las salvaguardas de la CMNUCC en México.

A fin de que el significado de las salvaguardas esté vinculada con el marco legal del país, se sugiere llevar a cabo la 'definición nacional de las salvaguardas' con base y de acuerdo a lo establecido en el marco legal nacional. Esto requerirá y está vinculado a un análisis del marco legal nacional, el que ya fue realizado en el marco de esta consultoría.⁷⁶

Con base en los hallazgos y recomendaciones del análisis del marco legal, se recomienda que se elabore una propuesta de definición/interpretación de las salvaguardas de la CMNUCC. Lo anterior clarificaría que el alcance de las salvaguardas y que aspectos del marco legal son

⁷⁴Estrategia Nacional para REDD+: Borrador Julio 2013

⁷⁵Decisión 1/CP.16

⁷⁶ Ver recomendaciones específicas al marco legal en la sección I de este documento y ver reporte M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

aplicables y relevantes para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas adoptadas por México.

Dicha 'definición nacional' puede tomar la forma de indicadores estructurales (aquellos que reflejan cual es el marco legal, institucional y de cumplimiento que regula/operacionaliza las salvaguardas) de las salvaguardas de la CMNUCC. Los mismos indicadores podrían esclarecer la vinculación con las salvaguardas adoptadas bajo el art.134 bis de la LGDFS, por ejemplo aclarando que estas últimas aplicarían adicionalmente o especialmente en casos de pago por servicios ambientales.

2.4.1.2. Adoptar un reglamento para implementar las salvaguardas previstas por el art. 134 Bis de la LGDFS

Una vez que se haya esclarecido el significado de las salvaguardas de la CMNUCC y su vinculación con el art. 134 Bis de la LGDFS, se recomienda considerar la elaboración de un reglamento para la efectiva aplicación del art. 134 Bis de la LGDFS.

2.4.2. Identificación y Análisis del Marco Legal, Institucional y de Cumplimiento

Como se explicó en la sección I de este documento, a fin de asegurar que el cumplimiento efectivo de las salvaguardas y que este se base en el marco legal, institucional y cumplimiento existente en el país, será necesario identificar y evaluar el marco legal, institucional y de cumplimiento del país. Este análisis serviría de base para identificar los aspectos de cada marco que podrían apoyar la implementación del sistema y en la identificación de aquellos vacíos que podrían obstaculizar su diseño e implementación.

Un análisis del marco legal ha sido llevado a cabo en el marco de una consultoría con M-REDD+⁷⁷ y cuyos hallazgos y recomendaciones fueron presentadas en la sección II de este documento. Hallazgos y recomendaciones en relación al marco institucional y de cumplimiento también fueron presentadas en la sección I en cuanto a su vinculación con el marco legal.

Considerando lo anterior se recomienda:

2.4.2.1. Llevar a cabo un análisis exhaustivo del marco institucional

Este análisis supondría una identificación y evaluación de la institución(es), en términos de mandatos claros, autoridad y la capacidad para supervisar la aplicación del marco legal y de cumplimiento.

A través de esta evaluación, México podrá determinar la efectividad de las instituciones existentes, determinar la necesidad de mejorar las capacidades, o incluso la necesidad de crear nuevas instituciones. En concreto esto significa evaluar los aspectos institucionales

⁷⁷ M-REDD+, Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México: Análisis del Marco Legal e Iniciativas Aplicables y Relevantes, Agosto, 2013

relevantes a las salvaguardas, en términos que las instituciones cuenten con mandatos/autoridad clara para asegurar la aplicación de las salvaguardas, para dar seguimiento al monitoreo y reporte de las salvaguardas, para atender a la resolución de conflictos y disputas, y para hacer frente al incumplimiento de las salvaguardas.

Asimismo, esta actividad buscaría determinar cuáles instituciones estarían encargadas del monitoreo y reporte de las salvaguardas a nivel nacional.

2.4.2.2 Llevar a cabo un análisis detallado del marco de cumplimiento

Este análisis supondría una identificación y evaluación de los:

- sistemas de monitoreo y reporte existentes y relevantes,
- mecanismos de resolución de disputas o conflictos existentes y relevantes,
- mecanismos o aspectos de incumplimiento existentes y relevantes.

Esta actividad buscaría determinar y evaluar:

- cuáles sistemas de monitoreo y reporte existentes podrían ser utilizados para apoyar el monitoreo y reporte de las salvaguardas,
- cuales mecanismos de resolución de disputas o conflictos existentes podrían ser utilizados para resolver conflictos relacionados con las salvaguardas, y
- que aspectos o mecanismos de incumplimiento podrían apoyar el cumplimiento de las salvaguardas.

A través de este análisis México podrá identificar y determinar la eficacia de los mecanismos existentes.

2.4.3. Desarrollar un Plan de Acción

El paso que acompaña al análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento es la elaboración de un plan de acción que dé respuesta a los hallazgos y recomendaciones identificadas en dichas evaluaciones. Dicho plan de acción deberá definir claramente el presupuesto necesario para las acciones, así como lo responsables de su implementación.

Sin embargo, antes de proceder a desarrollar un plan de acción será necesario contar con un acuerdo a nivel institucional que apoye políticamente su elaboración.

Considerando lo anterior se recomienda que:

2.4.3.1. Contar con un acuerdo a nivel institucional que apoye políticamente la elaboración de un plan de acción. Dicho acuerdo institucional debería especificar responsabilidades y presupuesto necesario para su posterior implementación.

Este acuerdo político podría ser reflejado en la ENAREDD+ como una línea de acción.

2.4.3.2. México desarrolle un plan de acción que busque abordar las deficiencias y debilidades identificadas en su marco legal, institucional y de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo

Con base al análisis del marco legal, institucional y cumplimiento, se recomienda elaborar un plan de acción que debería identificar cuáles son las líneas estratégicas de acción que se deben implementar para fortalecer su marco legal, institucional y cumplimiento.

Asimismo, se recomienda considerar y especificar en la ENAREDD+ como una de sus líneas de acción el desarrollo de este plan de acción que buscara abordar las deficiencias y debilidades identificadas en su marco legal, institucional y de cumplimiento en el corto, mediano y largo plazo. La ENAREDD+ contempla varias líneas de acción que apoyan y comprenden aspectos de este plan de acción, solo sería necesario adaptarlas y vincularlas a este plan de acción.

2.4.3.3 Se socialice y valide el plan de acción con actores relevantes

Se recomienda se socialice y consulte el plan de acción con los actores relevantes. Se recomienda utilizar las plataformas de retroalimentación existentes, como por ejemplo a través del CTC REDD+.

2.4.4 Implementar el Plan de Acción

Como examinamos en la sección I de este documento, el paso que acompaña la elaboración de un plan de acción, es su implementación. Considerando lo anterior se recomienda lo siguiente:

2.4.4.1 Con base al plan de acción, se recomienda que México fortalezca su marco legal, institucional y de cumplimiento

Dicho fortalecimiento puede incluir medidas relacionadas con la promulgación de nuevas leyes, modificación de leyes existentes, creación o fortalecimiento de instituciones y mecanismos de cumplimiento, fortalecimiento de capacidades, etc.

Las medidas a ser incorporadas en el plan de acción dependerán del contexto y prioridades en México.

2.4.5. Vincular el sistema nacional y sub-nacional

La efectividad del sistema nacional de salvaguardas requerirá la integración y vinculación efectiva a nivel sub-nacional (estatal) y local (municipal). Lo anterior no se limita a aspectos de monitoreo y reporte, sino que abarca todos los ámbitos del cumplimiento de las salvaguardas (reconocimiento, aplicación, monitoreo, reporte y aspectos relacionados con el incumplimiento).

Esta recomendación se refiere a asegurarse que tanto las disposiciones legales relevantes y aplicables, como los arreglos institucionales y los de cumplimiento sean consistentes a nivel federal y estatal. Por ejemplo, en el ámbito del marco legal las disposiciones jurídicas relacionadas con la implementación del CLPI deben ser consistentes a nivel federal y estatal. Sólo así se podrá dar y demostrar un cumplimiento cohesivo de las salvaguardas.

Se presume que gran parte del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel federal será consistente y aplicable a nivel estatal, con ciertas excepciones relativas al contexto específico sub-nacional.

Las siguientes recomendaciones se proporcionan tomando lo anterior en consideración:

2.4.5.1. Proporcionar lineamientos generales a nivel federal para que el sistema pueda operar a nivel estatal. Estos lineamientos asegurarían que el trabajo de los Estados pueda alinearse al sistema a nivel nacional.

Se recomienda considerar que los lineamientos generales pueden tomar la forma de indicadores a nivel estructural (aquellos ligados a la identificación del marco legal, institucional y de cumplimiento que apoyan la aplicación efectiva de las salvaguardas).

Se ruega tomar nota que esta recomendación se vincula con la recomendación 2.4.1.1.

2.4.5.2. Vincular los marcos legales, institucionales y de cumplimiento relevantes al cumplimiento de las salvaguardas entre nivel nacional y sub-nacional.⁷⁸ Esta recomendación se refiere a que deberá asegurarse que las disposiciones legales relevantes y aplicables, los arreglos institucionales y los de cumplimiento sean consistentes en todos los niveles, ya sea a nivel nacional (federal) y sub-nacional (estatal).

A fin de poder vincular estos tres elementos, se propone considerar las siguientes recomendaciones:

2.4.5.3. Llevar a cabo una identificación y análisis del marco legal, institucional y de cumplimiento a nivel nacional⁷⁹ y en los Estados donde se pretende implementar REDD+. En base a dicha identificación y análisis se puede proceder a identificar cual sería el marco legal relevante y aplicable (a nivel nacional y sub-nacional). Esta recomendación esta vinculada con la recomendación 2.4.2. y 2.4.5.4.

2.4.5.4. Desarrollar indicadores a nivel estatal que tomen como base los lineamientos proporcionados a nivel nacional (federal), y desarrollar indicadores a nivel sub-nacional (estatal) que respondan y se vinculen a los indicadores a nivel federal.⁸⁰ Estos últimos pueden ser estructurales (aquellos ligados al marco legal, institucional y de cumplimiento que apoyan la aplicación efectiva de las salvaguardas), de proceso (aquellos que reflejan los procesos, mecanismos, y/o procedimientos que implementan las salvaguardas) y de resultados (aquellos que reflejan los resultados de las salvaguardas, en términos de beneficios). El uso de indicadores específicamente desarrollados a nivel sub-nacional contribuirán a garantizar que se dé respuesta al contexto de aplicación de las salvaguardas a nivel sub-nacional.

⁷⁸ Esta recomendación da respuesta busca dar respuesta a la línea de acción de la ENAREDD+ que establece "identificar lineamientos necesarios a nivel sub-nacional para la implementación y seguimiento del SIS"

⁷⁹ Esto se vincula con la recomendación numero dos: Identificación y Análisis del Marco Legal, Institucional y de Cumplimiento relevante y aplicables a las salvaguardas

⁸⁰ Esta recomendación da respuesta a la línea de acción 5.3. de la ENAREDD+ que establece " Proponer los elementos y arquitectura para el diseño del Sistema de Información de Salvaguardas a nivel sub-nacional, garantizando su escalamiento hacia el SIS REDD+ Nacional"

Se sugiere contemplar el desarrollo de estos indicadores en fases, partiendo por indicadores a nivel estructural, dado que medidas de proceso (relacionados con indicadores de proceso) y los resultados de implementación (relacionados con indicadores de resultado) podrán tomar tiempo.

Asimismo, es importante recalcar que se recomienda priorizar el desarrollo de indicadores de proceso y de resultado a nivel sub-nacional (estatal) los que podrán reflejar los contextos específicos de cada estado y facilitar dicha información a nivel estatal.

Se recomienda considerar utilizar los estándares REDD+ Social and Environmental Standards (SES) para entender el tipo de información que debe ser considerada para reportar en cada salvaguarda adoptada por México, y la manera para realizarlo.⁸¹

2.4.5.5. Identificación y análisis de las instituciones a nivel sub-nacional que serían responsables de garantizar el cumplimiento del marco legal sub-nacional relevante a las salvaguardas;

Esta recomendación se relaciona y profundiza la recomendación 2.4.5.3

La identificación y análisis de instituciones a nivel sub-nacional implicaría examinar:

- En cuanto a monitoreo y reporte de las salvaguardas: identificar y evaluar las instituciones que están encargadas de mecanismos de monitoreo y reporte a nivel estatal.
- En cuanto a retroalimentación, resolución de quejas y disputas: identificar y evaluar las instituciones encargadas de los mecanismos o procesos de retroalimentación y resolución de quejas o disputas a nivel estatal.
- En cuanto a la rendición de cuentas y aspectos de incumplimiento de las salvaguardas: identificar y evaluar las instituciones encargadas de los mecanismos y procesos relacionados con la imposición de sanciones por incumplimiento de las salvaguardas a nivel estatal.

2.4.5.6. Promover arreglos institucionales pertinentes entre el nivel federal y estatal. Esta recomendación se relaciona y se basa en la implementación de la recomendación 2.4.5.5.⁸²

Un vez que se hayan identificado y analizado las instituciones a nivel estatal, se recomienda promover arreglos instituciones entre el nivel federal y estatal y con atención particular al:

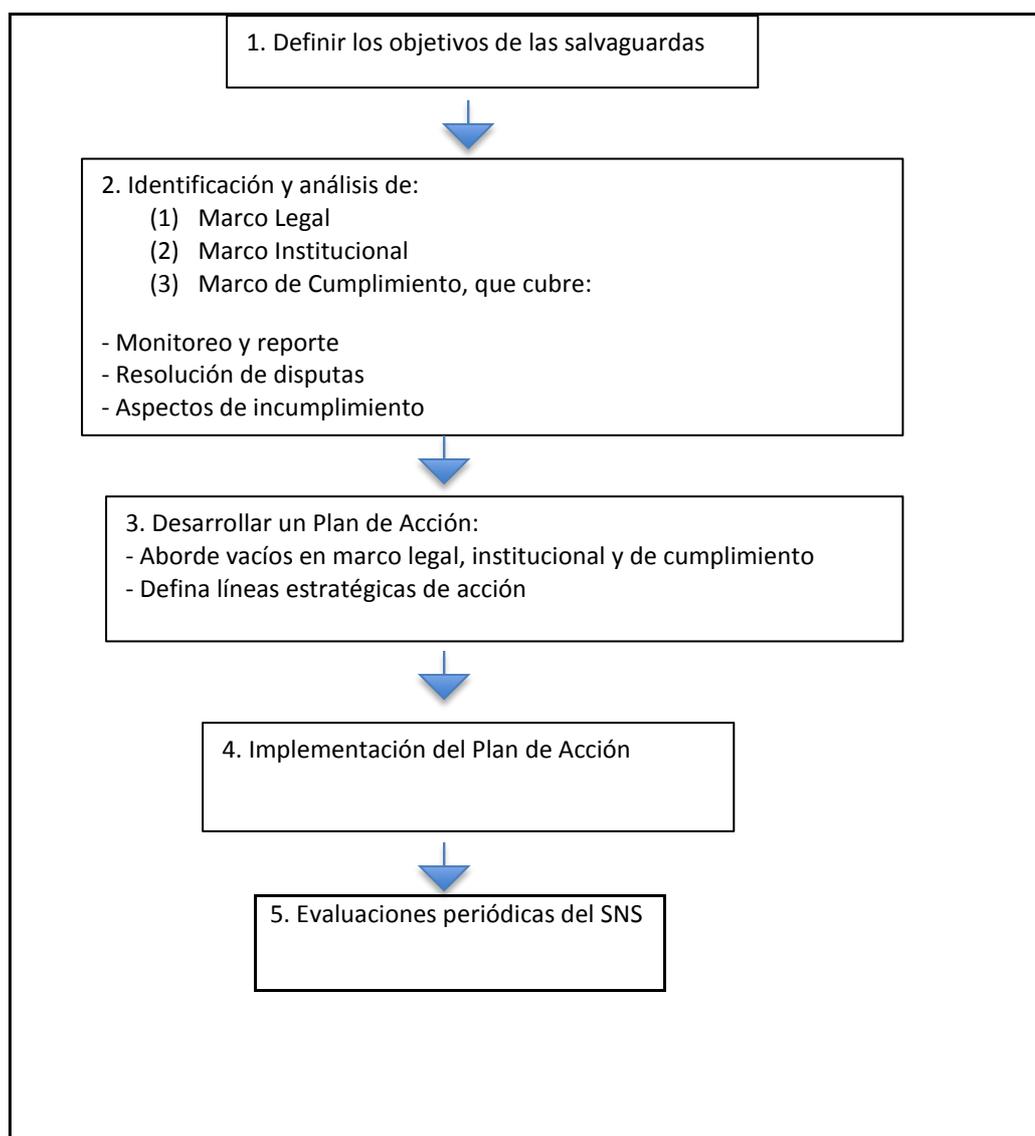
- Monitoreo y reporte de las salvaguardas. En este ámbito será importante determinar que instituciones estarán encargadas de la generación de información relacionada con el monitoreo y reporte de las salvaguardas y facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles. Sera

⁸¹Ver Principios y Estándares del REDD+ SES agregar link donde se puede revisar esta información.

⁸² Esta recomendación se vincula con la línea de acción de la ENAREDD+ "Identificar arreglos institucionales claros entre los tres niveles de gobierno para la implementación efectiva del SIS"

importante contemplar la diferenciación entre el monitoreo de las salvaguardas sociales y las ambientales. Por ejemplo, para la salvaguarda relacionada con la sostenibilidad e integridad de las emisiones (f & g) es necesario que lo que se monitoree y reporte por el SNS esté alineado al sistema MRV de REDD+ nacional.

- Retroalimentación, resolución de quejas y disputas. En este ámbito será importante determinar que instituciones estarán encargadas de los mecanismos o procesos de retroalimentación y resolución de quejas o disputas y que facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles.
- Rendición de cuentas y aspectos de incumplimiento de las salvaguardas. En este ámbito será importante considerar y vincular los mecanismos y procesos relacionados con la imposición de sanciones por incumplimiento de las salvaguardas y que facilitaran el flujo de información y el cumplimiento entre los niveles.



Conclusión

México ha incluido el adecuado abordaje de las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC como una prioridad dentro de su agenda REDD+, lo cual se ve reflejado en las políticas recientemente creadas y en desarrollo.⁸³ Convirtiéndose así en uno de los países pioneros en REDD+ y en el desarrollo de su propio sistema nacional de salvaguardas.

A fin de que el sistema nacional de salvaguardas sea efectivo y adecuado a las necesidades y realidades del país, se recomienda aprovechar los marcos existentes (legal, institucional y de cumplimiento) y orientarlos y vincularlos al cumplimiento de las salvaguardas, en lugar de inventar nuevos sistemas superfluos y en respuesta a las demandas de los donantes y programas internacionales.

México cuenta con un marco jurídico robusto que facilitará el desarrollo e implementación del sistema nacional de salvaguardas y el cumplimiento efectivo de las mismas. Sin embargo, el reto será abordar los vacíos identificados en el marco legal, y aquellos que sean identificados en el marco institucional y de cumplimiento del país. El abordaje de dichos vacíos dependerá del respaldo político necesario para poder avanzar en el desarrollo del sistema.

⁸³ Estrategia Nacional de Cambio Climático y del borrador de la Estrategia Nacional para REDD+ Julio 2013.

Bibliografía y Links

- Daviet, F and Larsen, G. (2013) Safeguarding Forests and People: A Framework for Designing a National System to Implement REDD+ Safeguards, WRI, link: <http://www.wri.org/publication/safeguarding-forests-and-people>
- Dickson, B., et al. "REDD+ Beyond Carbon: Supporting Decisions on Safeguards and Multiple Benefits," UN-REDD Programme Policy Brief (2012)
- Global Witness, (2010). Understanding REDD+: the role of governance, enforcement and safeguards in Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation. London UK. Link: <http://www.globalwitness.org/library/understanding-redd-governance-enforcement-and-safeguards-reducing-emissions-deforestation>
- Greenpeace, (2012). Forest and People First: The Need for Universal REDD+ Safeguards. Amsterdam, Netherlands. Link: <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/Campaign-reports/Forests-Reports/People-First>
- Larsen, G. (2013), Striking the balance: ownership and Accountability in Social and Environmental Safeguards, Working paper, WRI Washington, DC. Link: <http://www.wri.org/publication/striking-the-balance-ownership-and-accountability-in-social-and-environmental-safeguards>
- Murphy, D. (2011), Safeguards and Multiple Benefits in a REDD+ Mechanism, IISD. Link: http://www.iisd.org/pdf/2011/redd_safeguards.pdf
- Peskett, L., Todd, K., (2013) Putting Safeguards and Safeguard Information Systems Into Practice. UN-REDD Programme Policy Brief no 3
- *REDD+ Social & Environmental Standards, Version 2*, (10 September 2012), available at www.redd-standards.org; *Guidelines for the use of REDD+ SES at country level, Version 2* (16 November 2012), available at www.redd-standards.org
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, and Ribet, U. (2013) A Guide to Understanding and Implementing the UNFCCC, ClientEarth, London, United Kingdom Link: <http://www.clientearth.org/201306202208/climate-and-forests/climate-forests-publications/a-guide-to-understanding-and-implementing-unfccc-redd-safeguards-2208>
- Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., Ribet, U. and Ferro, P., A Guide for Consistent Implementation of REDD+ Safeguards, ClientEarth (2013), London, United

Kingdom. Link: <http://www.clientearth.org/201306202209/climate-and-forests/climate-forests-publications/a-guide-for-consistent-implementation-of-redd-safeguards-based-on-a-comparative-analysis-of-redd-initiatives-2209>

- Roe, S., Streck, C., Pritchard, L. Costenbader, J., (2013). Safeguards in REDD+ and Forest Carbon Standards: A Review of Social, Environmental and Procedural Concepts and Applications. Climate Focus. Link: <http://www.climatefocus.com/documents/safeguards>

Anexos

Anexo I: listado del marco legal analizado

Identificación del marco legal nacional

Legislación utilizada para el análisis

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
 - 2.1. Reglamento de la Ley General Desarrollo Forestal Sustentable
3. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental
4. Ley General de Vida Silvestre
 - 4.1. Reglamento Ley General de Vida Silvestre
5. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
 - 5.1. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas
 - 5.2. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Autorregulación y Auditorías Ambientales
 - 5.3. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental
 - 5.4. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico
 - 5.5. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera
 - 5.6. Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
6. Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas
7. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
8. Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
9. Ley General de Cambio Climático
10. Ley Agraria
 - 10.1. Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1993
 - 10.2. Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2012
 - 10.3. Reglamento de la Ley Agraria para Fomentar la Organización y Desarrollo de la Mujer Campesina publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1998
11. Ley de Desarrollo Rural Sustentable

- 11.1. Reglamento de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable en Materia de Organismos, Instancias de Representación, Sistemas y Servicios Especializados
12. Ley de Planeación
13. Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica
 - 13.1. Reglamento de la Ley de Información Estadística y Geográfica
14. Ley Federal de Defensoría Pública
15. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
 - 15.1. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
16. Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
 - 16.1. Reglamento de la Ley Federal Sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas
17. Ley de Amparo
18. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
Tiene por objeto fomentar las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil
19. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001
20. Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
21. Código Penal Federal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931

Leyes y Reglamentos “Indicadores”

1. Ley de Trabajo
2. Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2004
3. Reglamento de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil
4. Ley del Instituto Nacional de las Mujeres publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de enero de 2001
5. Código Civil Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928. Última reforma publicada DOF 08-04-2013.
6. Ley de Ciencia y Tecnología Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de junio de 2002
7. Ley de la Propiedad Industrial publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1991,
8. Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992,
9. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007,
10. Estatuto del servicio Profesional de carrera de la Comisión Nacional Forestal

11. Estatuto Orgánico De La Comisión Nacional Forestal
12. Código de Conducta de la CONAFOR
13. Ley sobre la celebración de tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992
14. Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934
15. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2003
16. Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006
17. Ley General De Acceso De Las Mujeres A Una Vida Libre De Violencia publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de febrero de 2007
18. Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2012
19. Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de abril de 2003
 - 19.1. Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal
 - 19.2. Estatuto del servicio Profesional de carrera de la Comisión Nacional Forestal
20. Ley Federal de Archivos
21. Estatuto Orgánico De La Comisión Nacional Forestal, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de agosto del 2006
22. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006
23. Ley Federal de Procedimiento Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994
24. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005
25. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004
26. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de marzo de 2002
27. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982
28. Ley Federal del Trabajo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970
29. Ley que Establece Bases para la Ejecución en México, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (A) y Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1959
30. Ley de Expropiación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de noviembre de 1936, última reforma publicada DOF 27-01-2012.

31. Ley General de Desarrollo Social publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 2004

Marco legal internacional relevante y aplicable a México

1. Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la OMC (1994)
2. Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José de Costa Rica”) (1969)
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)
4. Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (1972)
5. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2005)
6. Convención de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación (CNUCLD) (1994)
7. Convención Interamericana contra la Corrupción (1996)
8. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (“Convención de Belem do Para”) (1995)
9. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (1992)
10. Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales (OCDE) (1997)
11. Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América (1940)
12. Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (2003)
13. Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) (1973)
14. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1979)
15. Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)
16. Convención Sobre La Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)
17. Convención sobre los Derechos del Niño(1989)
18. Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (1971) (Convenio de Ramsar)
19. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio No. 169 de la OIT) (1989)
20. Convenio Internacional de las Maderas Tropicales (CIMT) (1985/2006)
21. Convenio para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe (1983)
22. Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1992)
23. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
24. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (UNDRIP) (2007) Voto a favor
25. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992)
26. Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000)
27. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)
28. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR) (1966)

29. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”(1988)
30. Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2000)
31. Protocolo de Kioto de la CMNUCC (1997)
32. Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa de los Beneficios derivados de su utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010)
33. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1999)
34. Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas (Protocolo de SPAW) (1990)

Anexo II: listado iniciativas analizadas

Iniciativas multilaterales

1. Banco Mundial
2. Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF)
3. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Iniciativas Voluntarias

1. Forest Stewardship Council (FSC)
2. Climate Community Biodiversity Alliance (CCBA)
3. REDD+ SES

Anexo III: Metodología empleada para el análisis del marco legal y de las iniciativas

A fin de identificar el marco jurídico internacional y nacional relevante y aplicable a México en relación a cómo se abordan y respetan las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, utilizamos el marco de interpretación legal presentado en el documento “Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC”.⁸⁴ Partiendo de la base de dichos principios y elementos esenciales llevamos a cabo la identificación del marco nacional jurídico y de los instrumentos internacionales relevantes y aplicables a México de acuerdo con su relevancia y semejanza temática.

Las ‘iniciativas relevantes’ fueron identificadas como acciones y/o programas relevantes para el diseño e implementación de un sistema nacional de salvaguardas y que están siendo implementadas en México. Se sub-clasifican en acciones y/o programas derivados de iniciativas multilaterales de REDD+, las que requieren dar cumplimiento a salvaguardas; y en acciones/iniciativas voluntarias que aplican estándares sociales y ambientales.

A fin de analizar el marco legal nacional y las iniciativas en relación a las salvaguardas de la CMNUCC, se crearon matrices específicas. Las matrices proporcionan criterios de interpretación en relación con la Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC, y en los casos en los que el lenguaje de las salvaguardas de REDD+ de la CMNUCC abarcan varias cuestiones que deben analizarse por separado, se proporcionan sub-criterios de interpretación. Los criterios y sub-criterios de interpretación se han elaborado principalmente a partir del marco de salvaguardas de REDD+ en el documento “Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC,”⁸⁵ así como en otros documentos relevantes.⁸⁶

Es importante clarificar que para el marco jurídico se hizo un análisis en papel y un análisis en la práctica (a través de entrevistas semi-estructuradas y confidenciales), mientras que la iniciativas solo se analizan en papel, y no su aplicación práctica.

⁸⁴Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

⁸⁵Rey, D., Roberts, J., Korwin, S., Rivera, L., and Ribet, U. (2013) Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. ClientEarth, Londres, Reino Unido.

⁸⁶Fueron utilizados de igual forma los Indicadores de la Iniciativa de Gobernanza Forestal de WRI. () y el reporte elaborado por IDLO titulado “Preparación Jurídica para REDD+ en México, 2011”.



www.alianza-mredd.org