



CCMSS

Consejo Civil Mexicano para
la Silvicultura Sostenible, A.C

**ARREGLOS INSTITUCIONALES
PARA REDD+ EN MÉXICO:
ALINEACIÓN DE POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN
DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO**



El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. (CCMSS) es una organización no gubernamental con fines no lucrativos preocupada por los problemas que enfrentan las comunidades y ejidos en las regiones forestales de México en el ámbito económico, cultural y ambiental. Por ello el CCMSS se ha propuesto contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones locales mediante una estrategia de fortalecimiento de las capacidades de gobernanza y gestión sustentable del territorio de organizaciones locales y regionales de ejidos y comunidades en todo el país.

Los miembros del CCMSS además realizan investigación y análisis de políticas públicas para incidir en el diseño y operación de los programas gubernamentales de tal manera que promuevan efectivamente el manejo sustentable de los territorios ejidales y comunales.

www.ccmss.org.mx

ARREGLOS INSTITUCIONALES PARA REDD+ EN MÉXICO:
ALINEACIÓN DE POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN DE LOS DISTINTOS NIVELES DE GOBIERNO

Coordinación:

Paulina Deschamps e Iván Zúñiga
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.

Autora:

Mariana Vélez Laris

Diseño editorial:

Guillermo Fuentes

D.R. © 2014, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. (CCMSS)

CCMSS

Miguel Ángel de Quevedo 103
Col. Chimalistac
C.P. 01070, México, D.F.

ISBN: 978-607-96445-2-9

Marzo 2014

Esta publicación fue posible gracias al apoyo de Fundación Ford.

ÍNDICE

Acrónimos	5
Presentación	7
1. Introducción	8
2 Características de los arreglos institucionales de la ENAREDD+	10
3. Análisis de los arreglos institucionales propuestos.	11
● Nivel estratégico:	
Capacidades de las plataformas existentes para lograr la alineación de políticas públicas para REDD+	13
● Nivel Táctico:	
Participación de las entidades federativas y coordinación de acciones subnacionales	16
● Nivel Operativo:	
Criterios y capacidades para apoyar la gobernanza local	18
Conclusiones y propuestas	20
Referencias	25

ACRÓNIMOS

ADL	Agentes de Desarrollo Local
ATL	Agentes Técnicos Locales
ATREDD+	Acciones Tempranas REDD+ en México
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
COP	Conferencia de las Partes
CTC-REDD+	Consejo Técnico Consultivo para REDD+
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
ENAREDD+	Estrategia Nacional REDD+

GT-REDD+	Grupo de Trabajo REDD+
GT-PT	Grupo de Trabajo de Proyectos Territoriales (GT-PT) de la CIDRS
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático
JIRA	Junta Intermunicipal del Río Ayuquila
JIRCO	Junta Intermunicipal del Río Coahuayana
JISOC	Junta Intermunicipal de la Sierra Occidental-Costa
LGCC	Ley General de Cambio Climático
LGDFS	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
PACMUN	Planes de Acción Climática Municipales
PEACC	Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático
PESA	Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SNCC	Sistema Nacional de Cambio Climático
UZACHI	Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapoteco-Chinanteca

PRESENTACIÓN

El diseño y operación de un mecanismo nacional de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) representa para México una oportunidad para impulsar reformas en las políticas de desarrollo rural que logren avances hacia la sustentabilidad en las regiones forestales del país. Sin embargo, este mecanismo enfrenta retos importantes en el ámbito institucional y de coordinación gubernamental ya que una correcta alineación de políticas no será posible en la realidad sin el establecimiento de arreglos institucionales claros y fuertes que ayuden a una mejor toma de decisiones desde los distintos niveles de gobierno.

Este documento describe los arreglos institucionales propuestos por la Estrategia Nacional REDD+ para México hasta el momento y propuestas para fortalecer el diseño del mecanismo nacional que podrían apoyar la consecución de los objetivos de reducción de emisiones de este sector.



1. INTRODUCCIÓN

El mecanismo voluntario de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero derivados de la deforestación y degradación forestal (REDD+) en países en desarrollo se consolidó como pilar fundamental de las acciones globales en materia de cambio climático en el 2007 para el sector forestal y de cambio de uso de suelo, durante la decimotercera Conferencia de las Partes (COP 13) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en Bali, Indonesia. Este mecanismo incluye, como parte de su visión y objetivo integral, la conservación, el manejo sustentable de bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono.

En este contexto, desde el 2010 con la creación del Comité Técnico Consultivo (CTC-REDD+),¹ en México se ha llevado a cabo una extensa discusión para elaborar recomendaciones y propuestas a la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), entidad responsable de la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+).

En diciembre de 2010, durante la COP 16, el gobierno de México presentó el documento Visión de México sobre REDD+, mismo que hasta hoy establece los cimientos y las líneas guía de la estrategia nacional. En este sentido, el más reciente borrador de la ENAREDD² retoma el objetivo central del documento visión, por el cual se busca transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales con un horizonte al 2020.³ Asimismo, se plantea la conservación e incremento de acervos de carbono forestal en el marco de un desarrollo rural sustentable (DRS), considerando que:

{...} sólo en una perspectiva de integralidad, transversalidad y con un enfoque territorial y no sólo sectorial, será posible reestructurar y reducir las presiones que conducen a la deforestación y la degradación forestal.⁴

Ahora bien, para lograr la alineación de las políticas públicas sectoriales, la participación de los distintos niveles de gobierno y garantizar la gobernanza y gestión de los paisajes forestales es necesario establecer arreglos institucionales coherentes con este objetivo.

Por instituciones nos referimos a la serie de regulaciones, normas, valores y acuerdos que estructuran las interacciones dentro y entre distintas entidades humanas.⁵ Por arreglos institucionales nos referimos a los regimenes (formales e informales) para la acción colectiva y la coordinación entre distintos agentes (públicos, privados y de la sociedad civil) y a distintas escalas (global, nacional, local y comunitaria).⁶ Desde una perspectiva de sistemas complejos, los arreglos institucionales buscan permitir la toma de decisiones y la implementación de estrategias de manera integrada entre los siguientes tres niveles:⁷

- **NIVEL ESTRATÉGICO**
Definición de los objetivos de política pública a largo plazo;
- **NIVEL TÁCTICO**
Planeación estratégica, integración sectorial, monitoreo de acciones y contextualización de objetivos a nivel regional;
- **NIVEL OPERATIVO**
Implementación de estrategias y fortalecimiento de capacidades y gobernanza local.

El presente documento presenta los arreglos institucionales propuestos por la ENAREDD+ hasta el momento, un análisis de los mismos con base en la toma de decisiones y la implementación integrada entre los tres niveles de análisis mencionados, los vacíos y propuestas de fortalecimiento de estos arreglos para lograr los objetivos de REDD+ en México.



2. CARACTERÍSTICAS DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES DE LA ENAREDD+

La ENAREDD+ presenta los siguientes elementos para lograr los arreglos institucionales necesarios para la implementación del mecanismo:

TABLA 1. ARREGLOS INSTITUCIONALES PROPUESTOS EN LA ENAREDD+

<p>OBJETIVO</p>	<p>Asegurar mecanismos y espacios institucionales con capacidad suficiente y a las escalas adecuadas entre las instituciones federales y de éstas con las estatales y municipales, para el diseño, la implementación y coordinación efectiva de las actividades REDD+ y sus componentes asociados (financiamiento, monitoreo, y otros), según corresponda a la distribución de competencias.</p>
<p>ÁREAS FUNDAMENTALES</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) Capacidad para operar el enfoque territorial en la política pública y en la gestión comunitaria de los bosques. 2) Coordinación de políticas públicas que inciden en el medio rural desde diversos sectores y niveles de gobierno.⁸ 3) Capacidad de transitar a una gestión basada en resultados que vincule un monitoreo amplio y robusto con los mecanismos de diseño y evaluación de políticas.
<p>MECANISMOS DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS</p>	<p>Estrategia de coordinación de políticas públicas a nivel federal:</p> <p><i>Comisiones Intersecretariales de Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS) y de Cambio Climático (CICC):</i> coordinación de políticas públicas multisectoriales y de alcance territorial.</p> <p>Coordinación entre niveles de gobierno hacia el desarrollo de una política pública con enfoque territorial y de DRS:</p> <p><i>Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC):</i> estipulado por la LGCC como el mecanismo para promover la aplicación transversal de la política nacional de cambio climático y coordinar esfuerzos entre la federación, los estados y los municipios.</p> <p>Operatividad de acciones y gobernanza local:</p> <p><i>Agentes Técnicos Locales (ATL):</i> entidades que responden a intereses públicos, promocionan y gestionan financiamiento público y privado para el DRS a escala regional. Resalta el papel de las Asociaciones o Juntas Intermunicipales para trascender fronteras jurídico-administrativas y fomentar la cooperación hacia la gestión del territorio como un paisaje integrado.</p> <p><i>Agentes de Desarrollo Local (ADL):</i> acompañamiento a los ejidos y comunidades para creación de capacidades y fortalecimiento de organización local.</p>

3. ANÁLISIS DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PROPUESTOS

Los arreglos propuestos por la ENAREDD+ tienen como objetivo la creación de mecanismos y espacios institucionales suficientes para atender el tema REDD+ a escalas adecuadas y según corresponda a la distribución de competencias, con la intención de lograr la toma de decisiones efectiva entre los tres niveles de gobierno y hacia la implementación efectiva de las acciones REDD+ en México.

Utilizando el marco de análisis mencionado anteriormente, las instituciones propuestas para atender el tema REDD+ en México se insertan dentro de los tres niveles de toma de decisiones y práctica de política integrada (Figura 1). Estos niveles de análisis sirven para identificar a los distintos actores involucrados, cuyos intereses y dinámicas difieren y para los cuales se emplean conceptos y metodologías correspondientes en el fortalecimiento de arreglos institucionales. Con base en este modelo, surgen las siguientes consideraciones sobre el potencial de los arreglos institucionales para asegurar la implementación efectiva de la agenda REDD+.

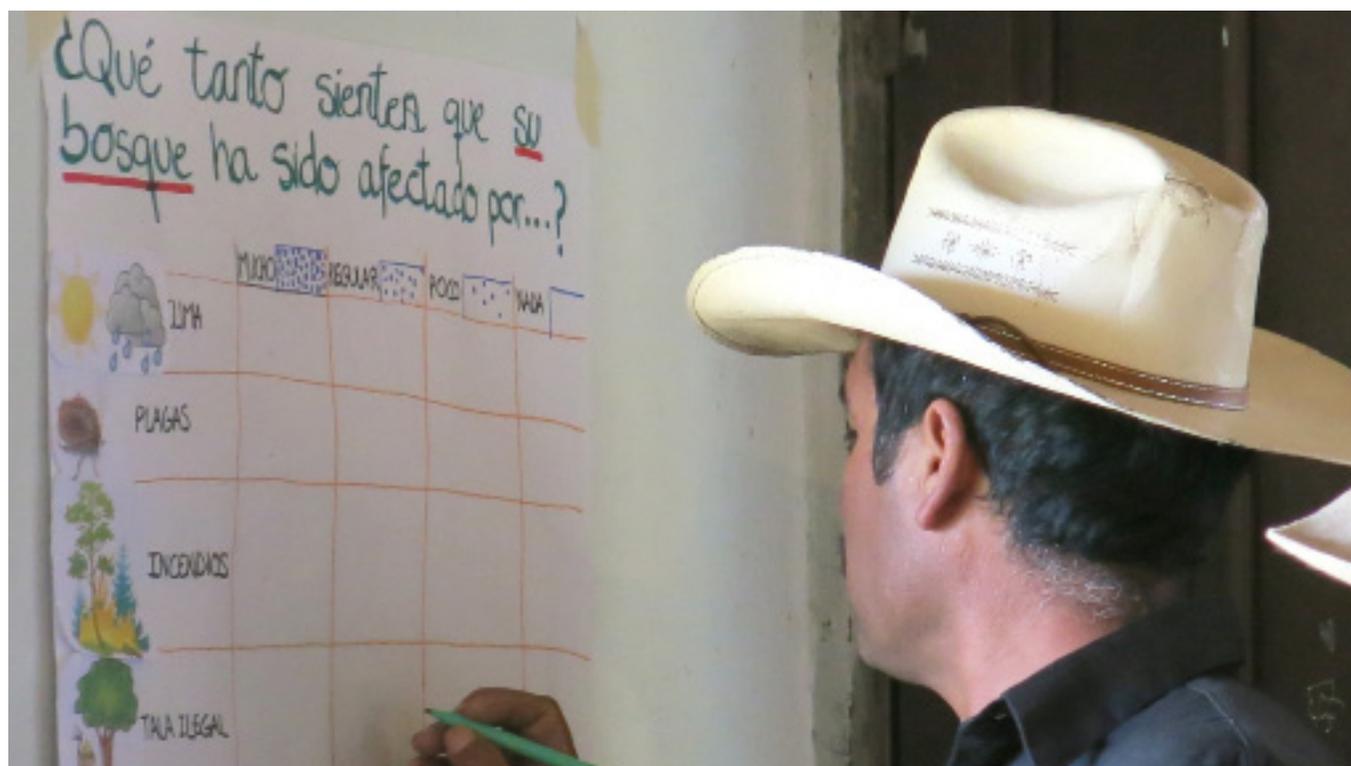
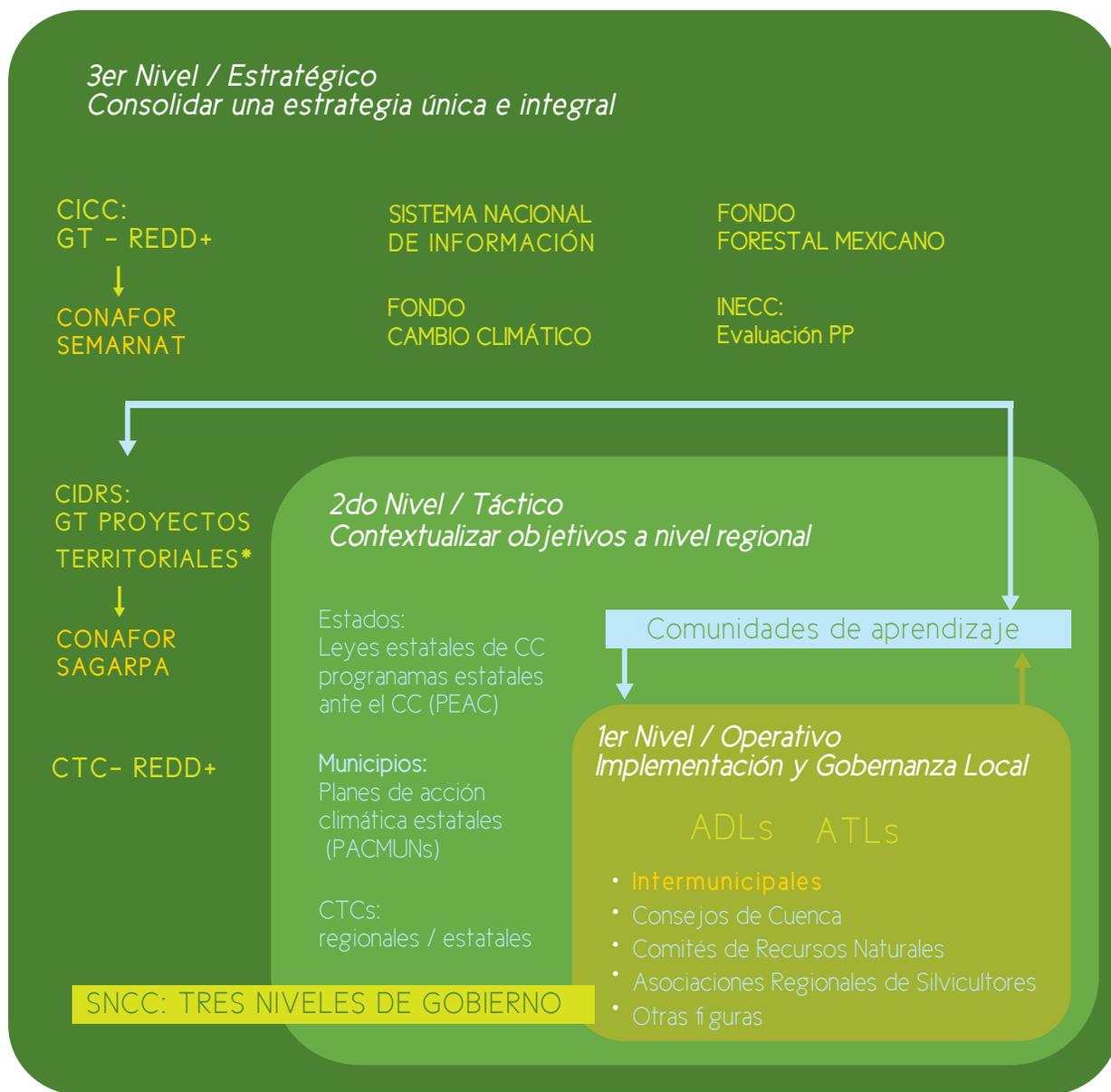


FIGURA 1. NIVELES DE ANÁLISIS DE LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES PROPUESTOS POR LA ENAREDD+.



* Se muestran las dependencias líderes de los grupos de trabajo y no todas las que constituyen las comisiones intersecretariales.

** Se explica el valor de las comunidades de aprendizaje en el apartado "Nivel operativo: criterios y capacidades para apoyar la gobernanza local."



Principales instituciones y actores referenciados en la ENAREDD+



Propuesta de instituciones y actores cuyo rol hace falta precisar o explicitar en la ENAREDD+

NIVEL ESTRATÉGICO:

Capacidades de las plataformas existentes para lograr la alineación de políticas públicas para REDD+

La ENAREDD+ sugiere que la CICC y la CIDRS representan los mecanismos institucionales para lograr la coordinación de las políticas públicas forestales, de desarrollo rural sustentable y de cambio climático, y con base en esta alineación alcanzar el cumplimiento de los objetivos REDD+. Dentro de estas comisiones los siguientes grupos de trabajo representan los espacios para operar la visión a nivel federal:

- 1) Grupo de Trabajo REDD+ (GT-REDD+) bajo la CICC, liderado por la Dirección General de Políticas sobre Cambio Climático de la SEMARNAT y por la CONAFOR para coordinar, supervisar y aprobar las líneas de trabajo necesarias para el diseño e implementación exitosa de las políticas públicas nacionales en materia de REDD+ .
- 2) Grupo de Trabajo de Proyectos Territoriales (GT-PT) bajo la CIDRS, el cual se instaló el 30 de agosto del 2011 para coordinar las acciones tempranas en los territorios de la iniciativa REDD+ y del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria (PESA) para coadyuvar a la cooperación, complementariedad y concurrencia de programas de Gobierno en esta materia, y en donde lideran la CONAFOR y la SAGARPA respectivamente.⁹

Para lograr la coordinación de políticas, la ENAREDD+ también incluye el Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC) estipulado por la LGCC, el cual deberá ser planteado y conformado por representantes de los tres órdenes de gobierno para lograr la alineación de políticas a distintas escalas.¹⁰

El SNCC podría representar un espacio de transición entre la toma de decisiones estratégica y la planeación táctica para lograr los objetivos REDD+ a nivel regional, en áreas tempranas de acción. Más aún, a este nivel se esboza la participación de la Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas del INECC, el Sistema Nacional de Información Forestal, el Fondo para el Cambio Climático y el Fondo Forestal Mexicano como instituciones clave en la definición de los objetivos de monitoreo y financiamiento de la estrategia de REDD+.

La realidad de estas instituciones y grupos de trabajo es que continúan en proceso de fortalecimiento y consolidación, ya que hacen falta capacidades para la planeación e implementación de políticas públicas con enfoque territorial.¹¹ Ante este escenario, el CTC-REDD+ ha resaltado la dificultad institucional de la CONAFOR para lograr la coordinación de los temas ambientales y de cambio climático, particularmente en el sector agrícola.¹²

Se podría aseverar que México cuenta con suficientes plataformas institucionales a nivel federal para lograr la coordinación de políticas. Sin embargo, permanece la duda si los actores y plataformas propuestos a este nivel lograrán consolidar e implementar una sola estrategia para REDD+ en el país y en coordinación con los gobiernos estatales.

En este sentido, surgen las siguientes preguntas, entre otras, con respecto a la capacidad para consolidar la estrategia única e integral y hacer operables las acciones para detener la deforestación y degradación de los bosques en México:

- Si bien la perspectiva de DRS representa un marco de integralidad, transversalidad y enfoque territorial para concretar REDD+, ¿cómo garantizar que la política pública consolide la especificidad de REDD+ y oriente de manera contundente los limitados recursos financieros para lograr una reducción medible en la deforestación y degradación de los bosques, así como para incrementar los reservorios de carbono forestal?
- ¿Hay redundancia en acciones o una reducción en la capacidad para coordinar la política pública en torno a REDD+ si ambas comisiones intersectoriales están a cargo de esta función estratégica?
- ¿Cómo se coordinan y concilian los esfuerzos en materia de REDD+ de los Grupos de Trabajo dentro de cada comisión intersectorial?
- ¿Cómo asegurar una adecuada vinculación entre los CTC REDD+ (tanto nacional como estatales) como órganos de discusión no vinculante y la CONAFOR?
- ¿Cómo asegurar que el nivel estratégico incorpore y garantice la alineación de políticas a nivel estatal? Debido a la falta de consolidación definitiva del SNCC y la generalidad de su propósito, así como a la dificultad de la política a nivel federal actual para abordar y asegurar el papel de los estados en este tema, se está dejando fuera de los actuales arreglos institucionales la importancia de los gobiernos estatales en la alineación de la ENAREDD+ con las políticas estatales, mismo que se analizará más a fondo en el siguiente apartado.
- ¿Hay redundancia en acciones o una reducción en la capacidad para coordinar la política pública en torno a REDD+ si ambas comisiones intersectoriales están a cargo de esta función estratégica?

- ¿Cómo se coordinan y concilian los esfuerzos en materia de REDD+ de los Grupos de Trabajo dentro de cada comisión intersectorial?
- ¿Cómo asegurar una adecuada vinculación entre los CTC REDD+ (tanto nacional como estatales) como órganos de discusión no vinculante y la CONAFOR?
- ¿Cómo asegurar que el nivel estratégico incorpore y garantice la alineación de políticas a nivel estatal? Debido a la falta de consolidación definitiva del SNCC y la generalidad de su propósito, así como a la dificultad de la política a nivel federal actual para abordar y asegurar el papel de los estados en este tema, se está dejando fuera de los actuales arreglos institucionales la importancia de los gobiernos estatales en la alineación de la ENAREDD+ con las políticas estatales, mismo que se analizará más a fondo en el siguiente apartado.



NIVEL TÁCTICO:

Participación de las entidades federativas y coordinación de acciones subnacionales

Dentro de los arreglos institucionales propuestos por la ENAREDD+, falta explicitar el ámbito de participación y compromiso de los estados y municipios. Es común la implementación de decisiones estratégicas en el nivel operativo que no integran la visión y planeación táctica o territorial, lo cual puede detonar acciones sin coherencia regional y viabilidad operativa.¹³ En el caso específico de los arreglos propuestos por la ENAREDD+, en este nivel de análisis falta explicitar el papel de los estados y de los municipios en la planeación estratégica, integración sectorial, monitoreo de acciones y contextualización de objetivos a nivel regional.

Dadas las atribuciones que la LGCC confiere a las entidades federativas en materia de cambio climático, entre las que se encuentra la elaboración de Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático (PEACC), y de la existencia de leyes estatales en materia de cambio climático y de Planes de Acción Climática Municipales (PACMUNs), será necesario que la implementación de la ENAREDD+ considere dichas atribuciones y las distintas herramientas que se cuentan a nivel subnacional para la implementación efectiva de REDD+.

Actualmente, hay entidades federativas que ya cuentan con avances en la conformación de sus estrategias estatales de REDD+ y por lo tanto con sus CTCs locales, como en el caso de la Península de Yucatán y de Chiapas.¹⁴ Los CTCs locales deben ser concebidos como "mecanismos bisagra,"¹⁵ espacios de negociación para conciliar y legitimar los objetivos de la ENAREDD+ y la oferta de programas de las dependencias gubernamentales con las realidades regionales y las demandas de las comunidades locales.

Asimismo, las acciones tempranas (ATREDD+) de la CONAFOR representan arreglos institucionales subnacionales para avanzar en territorios de gran valor por sus servicios ecosistémicos y donde se presenta un alto riesgo de deforestación y degradación de bosques.¹⁶ Las ATREDD+ se están estructurando en tres regiones prioritarias: la región Jalisco (abarca los estados de Jalisco, Michoacán y Estado de México), la región Chiapas (estados de Chiapas y Oaxaca) y la región Península de Yucatán (estados Yucatán, Quintana Roo y Campeche).¹⁷

Estas acciones surgen en concordancia con las estipulaciones de los Acuerdos de Cancún que, ante el contexto apremiante de las consecuencias del cambio climático y las limitaciones institucionales, permiten la contabilización de reducciones en emisiones a nivel subnacional como una medida temporal. Sobre las ATREDD es necesario resaltar que los criterios para su selección deben reflejar los intereses de los estados en concordancia con las estrategias estatales REDD+, PEACCs y PACMUNs.

Asimismo, iniciativas de la sociedad civil están contribuyendo a los esfuerzos por generar el conocimiento y fortalecimiento de capacidades para lograr los objetivos de la ENAREDD+, al ejecutar proyectos en áreas prioritarias para generar experiencias replicables de REDD+ en México.

Es el caso de diversos esfuerzos de ONG en distintas regiones del país como la región del Cutzamala, la Península de Yucatán y Oaxaca para generar conocimiento y fortalecimiento de capacidades para REDD+ a nivel local. Estos esfuerzos están también en proceso de creación y fortalecimiento, e incluso han generado un debate sobre su valor como estrategias de compensación de carbono forestal, en ausencia de estructuras fortalecidas de gobierno.¹⁸

En un contexto de aprendizaje e incertidumbre sobre la viabilidad de este nuevo mecanismo, la toma de decisiones tácticas (es decir, a nivel regional, estatal y municipal) será vital para que: "se instrumenten proyectos [de REDD+] que desde la perspectiva ambiental del desarrollo sean coherentes, complementarios y acumulativos entre sí."¹⁹

En este sentido, la anidación adecuada de estas estructuras subnacionales podría incrementar la operatividad local de los esfuerzos REDD+, reducir la redundancia de esfuerzos regionales y fortalecer los arreglos institucionales propuestos por la ENAREDD+. Una sólida participación de las entidades federativas es crítica en los esfuerzos por promover la integración táctica de las acciones tempranas y para alinear las propuestas estatales de cambio climático y de REDD+ con las líneas de la estrategia nacional.²⁰



NIVEL OPERATIVO:

Criterios y capacidades para apoyar la gobernanza local

Los arreglos institucionales propuestos enfatizan el papel de los Agentes Técnicos Locales (ATLs) y los Agentes de Desarrollo Local (ADLs) para lograr la operatividad de los esfuerzos REDD+ a nivel territorial.

A partir de la implementación de Acciones Tempranas REDD+ en cuencas prioritarias de México, la CONAFOR reconoce dos tipos de ATLs: el modelo de gobernanza basado en las Asociaciones Intermunicipales y el soporte técnico en los espacios de jurisdicción del Corredor Biológico Mesoamericano que ha transferido capacidades a las comunidades para alinear políticas y fomentar el ordenamiento del territorio.²¹

La ENAREDD+ cita los esfuerzos de las juntas intermunicipales, como organismos públicos descentralizados, que se han organizado en torno a recursos naturales específicos y al manejo integral de cuencas para enfrentar problemáticas que trascienden fronteras administrativas, para dar continuidad a las iniciativas a pesar de los cambios gubernamentales y para solventar de manera conjunta las limitantes de recursos económicos, técnicos y humanos. Entre estas asociaciones destacan la del Río Ayuquila (JIRA), la del Río Coahuayana (JIRCO) y la de la Sierra Occidental-Costa (JSOC) en Jalisco.

Asimismo, reconoce la Unión de Comunidades Productoras Forestales Zapoteco-Chinanteca de Oaxaca (UZACHI), la Alianza Ecoforce de 10 empresas forestales comunitarias certificadas del país, el Consorcio Chiclero y asociaciones municipales en Oaxaca y Michoacán, las cuales:

han derivado en mecanismos de coordinación para generar mejores condiciones para la oferta de servicios, manejo de sus recursos y fortalecimiento de acciones productivas sostenibles, que permiten visualizar las bondades y beneficios de la acción conjunta.²²

Estos resultados concuerdan con la creciente literatura interdisciplinaria que sugiere que es posible proteger la viabilidad de ecosistemas a partir de arreglos institucionales locales y esquemas de gobernanza comunitaria.²³

Ahora bien, estos esfuerzos de gobernanza local e intermunicipal han sido viables a partir de una identificación por parte de la comunidad del manejo sustentable de los ecosistemas vinculados a sus estrategias de vidas y bienestar social. Asimismo, para garantizar su funcionamiento, estas organizaciones deben contar con o estar en proceso de fortalecer un marco organizativo bien definido, reglas y sanciones claras, así como con la información, infraestructura, apoyo de diversos sectores y capacidades para la resolución de conflictos.²⁴

Particularmente para el modelo basado en juntas intermunicipales, es imperativo diagnosticar la capacidad de estas asociaciones para lograr acuerdos factibles entre municipios, en donde residen fuertes retos para lograr la gobernanza local. Esto nos invita a reflexionar sobre el principal modelo promotor de REDD+ concebido hasta la fecha, y concebir otras figuras que puedan estimular la instrumentación de acciones tempranas (véase Figura 1).

Estos criterios constituyen una de las bases para determinar cuáles de las asociaciones intermunicipales, comunales o ejidales están en condiciones de integrar REDD+ a su visión de desarrollo o para identificar áreas de oportunidad y fortalecimiento entre comunidades propietarias de recursos forestales.

Ahora bien, enfocar el nivel operativo de REDD+ en los ATLS mencionados, presenta retos en capacitación técnica, creación y fortalecimiento de las estructuras de gobernanza locales, así como en el diseño de mecanismos de evaluación que garanticen la gestión adecuada a nivel local. Este argumento es aplicable también para los ADLs, actores sobre los cuales hay poca información disponible para avanzar sobre el fortalecimiento de su papel dentro de los arreglos institucionales específicos para REDD+.

Finalmente, será importante generar espacios de comunicación entre los distintos niveles. Como propuesta mínima, la creación de comunidades de aprendizaje (Figura 1) en donde se puedan compartir experiencias en avances REDD+ tanto de los gobiernos estatales y municipales, los ATLS y ADLs, las OSCs, así como las comunidades involucradas, fomentaría el intercambio y replicabilidad de mejores prácticas, la transferencia de capacidades, la homologación de metodologías de reporte y verificación, y el fortalecimiento de las redes de colaboración que pueden informar incluso el nivel estratégico de toma de decisiones.



4. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Los arreglos institucionales para REDD+ son indispensables para lograr la operatividad de esta estrategia en el país. Los arreglos propuestos por la ENAREDD+ se insertan en el marco del DRS y en algunas estructuras y experiencias ya disponibles, como las Comisiones Intersectoriales y, a nivel local, los agentes técnicos y de desarrollo.

Queda pendiente delimitar el aporte de REDD+ a la visión integral de DRS en México, así como la viabilidad de las plataformas existentes o del énfasis sobre las juntas intermunicipales para hacer operables acciones REDD+. Más aún, un vacío importante en los arreglos institucionales propuestos por la ENAREDD+ es la falta de determinación del papel de los estados y los municipios para avanzar hacia una planeación e implementación contundente de las acciones REDD+ en áreas prioritarias.

Por otra parte, es posible que la consolidación del SNCC y la Coordinación de Evaluación de Políticas Públicas del INECC, como del resto del andamiaje institucional estipulado por la LGCC, fomenta paulatinamente la implementación de una visión integral y consensada en materia de cambio climático y REDD+, y de esto logre integrar los temas transversales de salvaguardas, monitoreo, financiamiento y desarrollo de capacidades en un arreglo más exhaustivo. Asimismo, las ATREDD+ irán arrojando lecciones aprendidas para fortalecer la viabilidad de los mecanismos REDD+ a nivel regional e informar la consolidación de arreglos institucionales a nivel nacional.

Los siguientes pasos para aterrizar el mecanismo REDD+ en México deberán reformular la práctica política con capacidades para coordinar las políticas específicas a REDD+ y armonizar las iniciativas subnacionales que avanzan en tanto la estrategia se consolida a nivel nacional e internacional. A partir de este análisis se presentan los siguientes cuestionamientos pendientes por atender, así como algunas propuestas para fortalecer los arreglos institucionales de la ENAREDD+.

POSICIONAMIENTO ESPECÍFICO DE LA ESTRATEGIA DE REDD+

Si bien este documento no analiza a fondo la propuesta en materia de políticas públicas de la ENAREDD+, es importante subrayar que la maduración conceptual e institucional que ha resultado en la visión de DRS revela una coyuntura importante para las dependencias federales del sector ambiental.

Las experiencias prácticas en el sector han dejado claras tanto la visión de un desarrollo socio-ecológico como la necesidad de establecer con mayor contundencia los criterios ambientales como transversales a las políticas de desarrollo del país. Asimismo, en tanto las políticas y los programas de desarrollo rural, ganadería y agricultura operen disociadas de una visión de desarrollo rural y territorial sustentable, los esfuerzos en materia ambiental y de conservación serán meramente incrementales. Sin embargo, en referencia al posicionamiento específico de la estrategia de REDD+:

- Queda pendiente delimitar la aportación de REDD+ al alcance del DRS en México, y cómo la labor de los Grupos de Trabajo dentro de cada Comisión Intersectorial va a coordinar sus esfuerzos en materia.
- En materia específica de REDD+, el CTC ya ha iniciado la reflexión sobre la transferencia de las responsabilidades de regulación de la CONAFOR a una Secretaría con mayor orden jerárquico y capacidad de injerencia en políticas públicas o con mayor capacidad de impacto en la regulación y transformación de las actividades que amenazan los recursos forestales.²⁵ Ahora bien, este escenario de transferencia de responsabilidades es poco probable ya que otras Secretarías e incluso otras dependencias ambientales no han internalizado el tema, ni cuentan con las capacidades técnicas para empujar la agenda REDD+ de manera inter-sectorial. Lo que sí es posible y urgente a corto y mediano plazo es fortalecer el diálogo y la coordinación de acciones entre la SEMARNAT, sus dependencias descentralizadas y la SAGARPA para garantizar la coherencia entre las acciones REDD+ y la actividad del campo mexicano, particularmente para garantizar la reducción de emisiones de la deforestación y degradación forestal.
- En este sentido, habría que lograr un énfasis sobre las necesidades para el desarrollo de capacidades dentro de las dependencias gubernamentales representadas en los grupos de trabajo de las Comisiones Intersecretariales. Es imperante la necesidad de formar líderes dentro de estas instituciones con la capacidad de aprehender la complejidad del tema de REDD+ y fomentar habilidades para pensar de manera interdisciplinaria y para lograr la cooperación transdisciplinaria y multisectorial.



FORTALECIMIENTO DEL PAPEL DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS Y LA ARMONIZACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS SUBNACIONALES

En seguimiento al análisis de este documento, el nivel táctico es en donde se alinean las propuestas estratégicas, en este caso, los lineamientos propuestos por el gobierno federal con las realidades regionales y locales del país. Esta función es vital y coherente con la LGCC, la cual estipula que es responsabilidad de las entidades federativas formular, conducir y evaluar la política estatal de cambio climático en concordancia con la política nacional, así como establecer convenios con los distintos niveles de gobierno para la implementación de acciones para la mitigación y adaptación a los impactos del cambio climático, y formular programas estatales en materia de cambio climático (PEACCs).

Asimismo, es de vital importancia la labor de los municipios para elaborar planes de acción climática (PACMUNs) a este nivel.²⁶ Incrementar la participación de los estados y municipios es una estrategia para ajustar la expectativa de que REDD+ implica, principalmente, mucho más que sólo una avenida de recursos financieros, sino más bien una estrategia para conservar los acervos forestales y proteger los servicios ambientales fundamentales para el bienestar social tomando en cuenta las prioridades establecidas a nivel subnacional.

En este contexto, para fortalecer este nivel de toma de decisiones e implementación de la estrategia REDD+ se considera necesario:

- Explicitar y fortalecer el papel de los estados en el apartado de arreglos institucionales de la ENAREDD+ (véase Figura 1), particularmente aquellos con ecosistemas forestales prioritarios. Si bien en el documento se reconoce la relevancia de las plataformas institucionales que los gobiernos de los estados han conformado para la política y gestión forestal, así como su papel en la coordinación de políticas, los arreglos propuestos no especifican los espacios de interacción ni detallan las acciones prioritarias a gestionar con las entidades federativas.
- En seguimiento al punto anterior, se propone incrementar el diálogo con los estados, particularmente aquellos que contienen recursos forestales y en donde se operan iniciativas subnacionales, a través de las comisiones intersectoriales, del CTC federal y de los estatales y de la organización de talleres regionales REDD+. Una estrecha colaboración entre los gobiernos federal y estatal es necesario para hacer un mapeo de las plataformas locales y regionales, así como de los esfuerzos forestales y de desarrollo rural sustentable existentes. La visión de los estados es fundamental en la identificación de los actores y las iniciativas subnacionales para evitar redundancias y gestionar limitados recursos financieros con base en el principio de adicionalidad que enfatiza la estrategia REDD+.²⁷
- Redoblar la comunicación de los CTCs a nivel federal, regional y estatal, para integrar su visión a la formulación de la estrategia nacional de REDD+. La creación de capacidades técnicas y de desarrollo y evaluación de políticas públicas territoriales dentro de estas plataformas estatales es imprescindible para lograr una aplicación coherente de la visión nacional dentro de espacios locales.

SISTEMATIZACIÓN Y DIÁLOGO DE LAS EXPERIENCIAS PARA LOGRAR LA OPERATIVIDAD Y GOBERNANZA LOCAL

A nivel local, aunque las Asociaciones Intermunicipales organizadas en torno a recursos naturales específicos empiezan a representar casos de éxito, queda pendiente determinar si esta es la figura regional más efectiva para operar REDD+ e identificar otras figuras para instrumentar las acciones tempranas. Asimismo, la falta de recursos a nivel municipal para operar la agenda de REDD+ y desarrollar los PACMUNs, aún implica un proceso gradual y de fortalecimiento de capacidades. Para continuar el nutrido proceso de aprendizaje e implementación de las acciones REDD+ a nivel local es de importancia:

- Continuar los esfuerzos de sistematización de casos que ya ha iniciado la CONAFOR²⁸ para generar una metodología de trabajo a nivel operativo a partir del cual se puedan evaluar y fortalecer los criterios de gobernanza locales, imprescindibles para el manejo de los recursos forestales. Este esfuerzo de aprendizaje podría ser fortalecido por un mapeo de los arreglos a nivel municipal y comunitario en donde, dados los vínculos con los recursos forestales o las cuencas hidrológicas, las acciones REDD+ pueden ser complementarias a los esfuerzos de sustentabilidad. Asimismo, el entendimiento de las percepciones sociales en las localidades en donde sea prioritario trabajar incluiría la visión de los pobladores y fortalecería el entendimiento estratégico de cómo lograr la organización local que se necesita para garantizar la viabilidad del mecanismo.
- Desarrollar criterios de selección y evaluación de los ATLS y ADLs. La estructura regional de estos mecanismos es fundamental para llevar a cabo la visión territorial o paisajística necesaria para lograr REDD+. Sin embargo, más allá de su estructura regional o del énfasis por lograr asociaciones intermunicipales, es de particular importancia que tengan la capacidad para orientar los distintos apoyos de gobierno, promover procesos de ordenamiento territorial y buscar congruencias entre las estrategias de vida sociales y la conservación ecológica en el manejo del territorio. Si bien la CONAFOR ya invierte recursos en el fortalecimiento y acompañamiento de algunas de estas plataformas,²⁹ valdría la pena entablar un diálogo con representantes de distintos niveles de gobierno y representantes de la sociedad civil, para determinar los criterios guía de este modelo de gobernanza local. Los ADLs podrían convertirse en entidades de carácter mixto (público, privado e incluso ejidal o comunitario) para incrementar el acceso a capacidades operativas y proveer orientación técnica y de desarrollo comunitario según el contexto de la localidad. Asimismo, se podría colaborar de manera más estrecha con los estados para reducir la redundancia de acciones.
- Desarrollar un andamiaje de toma de decisiones que pueda reconocer, a partir de criterios guía, los espacios locales y regionales en donde los recursos de REDD+ puedan anidarse con mayor impacto.

- Crear y fortalecer comunidades de aprendizaje que fomenten el intercambio y opciones para replicar mejores prácticas y experiencias en materia de REDD+, la transferencia de capacidades, la homologación de metodologías de reporte y verificación, así como el fortalecimiento de las redes de colaboración que pueden informar incluso el nivel estratégico de toma de decisiones. Asegurar que estas plataformas no sólo conecten a los niveles táctico y operativo, sino que se establezca alguna vía (posiblemente en coordinación con el GT-REDD+) para informar al nivel estratégico y con ello crezca la práctica de política pública que fortalezca este mecanismo en México.



REFERENCIAS

- 1 Grupo de opinión y consulta sobre el diseño y operación de las acciones políticas públicas en materia de REDD+, integrado principalmente por representantes de la sociedad civil. Ver: <http://www.reddmexico.org.mx/>
- 2 Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+). Borrador julio 2013.
- 3 Ibid, pp. 31.
- 4 Ibid, pp. 27. El Desarrollo Rural Sustentable se define como: "El "mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio." En: Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (Artículo 3o, Inciso XIV), Diario Oficial de la Federación, 2012.
- 5 Ostrom, E.1999. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development'. In: P. A. Sabatier (ed.), Theories of the policy process. Boulder, CO: Westview Press, pp. 35 – 71.
- 6 Geels, F.W. 2004. From sectoral systems of innovation to socio-technical systems. Insights about dynamics and change form sociology and institutional theory. Research Policy (33): 897–920. Klijn, EH. and G.R. Teisman 2000. Governing public-private partnerships. In: S.P. Osborne (ed). Public private partnerships: theory and practice in international perspective, Routledge, pp. 84–101.
- 7 Castañares Maddox, E.J. 2009. Sistemas complejos y gestión ambiental: el caso del Corredor Biológico Mesoamericano México. CONABIO, México.
- 8 Ley General de Cambio Climático, Título Quinto, DOF, 2012.
- 9 SAGARPA. 2012. Noticias, "LA CIDRS, acordó la creación del GTPT. 16 de julio de 2012. Disponible en: <http://www.sagarpa.gob.mx/desarrolloRural/noticias/Paginas/B0072012.aspx>
- 10 Ley General de Cambio Climático, Título Quinto, DOF, 2012.
- 11 CTC-REDD+. 2013. Documento de posicionamiento del CTC-REDD+ ante la Estrategia Nacional para REDD+.
- 12 Ibid.

13 Castañares Maddox, E.J. 2009. Op. Cit.

14 Colegio de la Frontera Sur, Unidad Campeche. 2012. Estrategia Regional de la Península de Yucatán para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal. CONAFOR-SEMARNAT-GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DE YUCATAN, QUINTANA ROO Y CAPECHE-ECOSUR. Disponible en: http://cambioclimatico.yucatan.gob.mx/agendas-cambio-climatico/documentos-regional/redd/informe_actividades/informe_final.pdf. Gobierno del Estado de Chiapas. 2012. El proceso REDD+ en Chiapas: hacia una visión y estrategia estatal. Seminario: Explorando REDD+ en el marco de políticas de desarrollo rural sustentable. San Cristóbal de las Casas. Disponible en: http://www.cambioclimaticochiapas.org/portal/descargas/1ra_sesion_construccion/4_Avances_redd_chiapas_SEMAHN.pdf

15 Castañares Maddox, E.J. 2009. Op. Cit.

16 CONAFOR-Alianza México REDD+. 2013. Construcción de un mecanismo REDD+ en México. Disponible en: <http://www.alianza-mredd.org/wp-content/uploads/2013/07/MANUAL-MREDD-V29-3web-2.pdf>

17 CONAFOR. 2012. E Acciones Tempranas. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proceso-nacional-redd/e-acciones-tempranas>

18 Greenpeace. 2012. Espejitos por aire: imponiendo compensaciones subnacionales de REDD, provenientes de México, en el mercado de carbono de California. Disponible en: http://www.greenpeace.org/mexico/Global/mexico/report/2012/9/bosques_espanol.pdf

19 Castañares Maddox, E.J. 2009. Op. Cit. / CONAFOR-Alianza México REDD+. 2013. Op. Cit.

20 Forest Carbon Partnership. 2012. REDD Readiness Progress Fact Sheet.: Mexico. Disponible en: http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/Mexico%20FCPF%20REDD%20Readiness%20Progress%20Sheet_March%202012.pdf

21 CONAFOR. 2012. Implementación de acciones tempranas REDD+ en cuencas prioritarias de México a través de la construcción de mecanismos de gobernanza a nivel local. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/ver.aspx?articulo=3891&grupo=35>

22 ENAREDD+ Borrador julio 2013, pp. 41.

23 Dietz, T., E. Ostrom, P.C. Stern. 2003. The Struggle to Govern the Commons. Science Magazine. Vol. 302. Boege, Eckart. 2008. El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México: hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas. Instituto Nacional de Antropología e Historia y Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: México D.F.

24 Ibid.

25 CTC-REDD+. 2013. Documento de posicionamiento del CTC-REDD+ ante la Estrategia Nacional para REDD+.

26 Plan de Acción Climática Municipal (PACMUN). Disponible en: <http://pacmun.org.mx/>

27 Es el requisito de que una actividad o un proyecto generen beneficios como la reducción de emisiones o el aumento en las reservas de carbono, que sean reales, medibles y a largo plazo, adicionales a lo que sucedería de no realizarse dicha actividad.

28 CONAFOR. 2012. Op. Cit.

29 CONAFOR. 2012. Gestión integral del territorio en las cuencas costeras de Jalisco. Disponible en: <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acciones-conafor/a-gestion-integral-del-territorio-en-las-cuencas-costeras-de-jalisco>



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

www.ccmss.org.mx