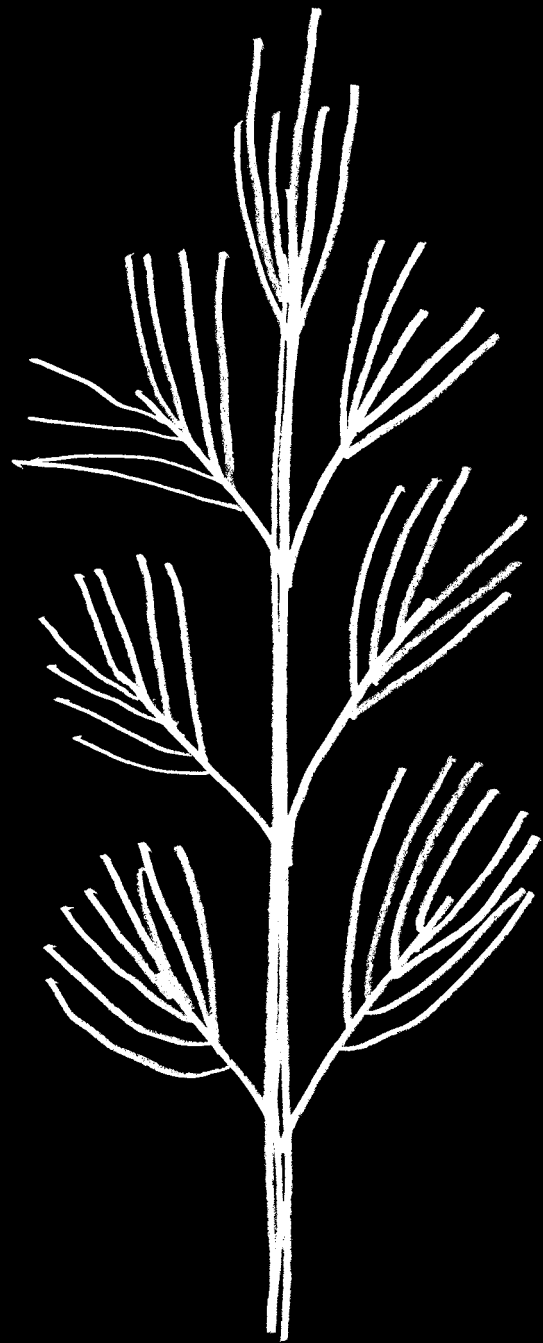


Estudio
de implementación
legislativa para
el mecanismo REDD+
en México



**Estudio
de implementación
legislativa para
el mecanismo REDD+
en México**

GLOBE México

—

Iniciativa Forestal México

—

Coordinador

Dr. Andrés Ávila Akerberg

—

Colaboración

Julieta Lira García

**Estudio
de implementación
legislativa para
el mecanismo REDD+
en México**

Primera edición: 2014

Copyright © GLOBE México

mexico@globeinternational.org
www.mexico.globeinternational.org

🐦 @globe_mex

🐦 @GLOBE_intl

GLOBE México:

Coordinador
Dr. Andrés Ávila Akerberg
Director regional para América
Director de la Iniciativa forestal GLOBE México

Lic. Carolina Hernández Campos
Directora GLOBE México

Asesor legislativo
David Sánchez-León

ISBN: xxx-xxx-xxxx-xx-x

Servicios editoriales: Elefanta del Sur
www.elefantaeditorial.com
info@elefantaeditorial.com

Coordinación editorial: Emiliano Becerril Silva

Diseño editorial: Tres laboratorio visual

Todos los Derechos Reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, la fotocopia o la grabación, sin la previa autorización por escrito de los editores.

Impreso en México | Printed in Mexico



PRESENTACIÓN

El año 2015 será la fecha límite para la evaluación de varios Acuerdos importantes a nivel internacional, entre ellos el Protocolo de Kioto, el Marco de Acción de Hyogo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En dichos acuerdos, el énfasis en la mitigación y resiliencia es prioritaria. La pregunta para reflexionar sería: ¿Qué estamos haciendo las legislaciones nacionales para reducir y enfrentar las amenazas que presentan los efectos del cambio climático?

El contenido de este estudio responde tanto a necesidades planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo como a compromisos adquiridos a nivel internacional: ¿Cuál es la situación del marco legal en materia forestal en México? Y ¿cómo fortalecer los instrumentos de política para desarrollar un manejo integral del territorio que contribuya con el cumplimiento de las metas aspiracionales de reducción de emisiones?

El reto no es sencillo, nuestra legislación debe trazar el camino para la alineación de políticas y concurrencia institucional y sectorial. En esta dinámica las comunidades rurales y los pueblos indígenas juegan un papel preponderante para la conservación, protección y monitoreo de los recursos forestales ya que más del 70% de los bosques se encuentran bajo un régimen de propiedad ejidal o comunal; ante este panorama en el Senado de la República somos conscientes de que el país debe destinar recursos importantes para enfrentar el problema de la deforestación y la degradación, así como plantear metas viables acordes a esta realidad.

Necesariamente se tienen que fortalecer los instrumentos que garanticen una efectiva planeación y ordenamiento del territorio. Se busca robustecer los mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones, las políticas públicas y los tres niveles de gobierno, tomando en cuenta las estructuras y formas de organización local.

El presente documento abarca varios ejes estratégicos ligados no sólo a incrementar y conservar los sumideros de carbono, sino también a

impulsar y reconocer el manejo comunitario de los bosques, que finalmente suma a la protección de los recursos y al mejoramiento en la calidad de vida de las mujeres y los hombres del medio rural.

Esperamos que este libro sea una herramienta de orientación para la armonización tanto legal como sectorial que se requiere a nivel de campo, cuyo ordenamiento finalmente representa uno de los objetivos que el mecanismo REDD+ persigue. Igualmente esperamos que estas reflexiones y propuestas enriquezcan la legislación en materia forestal, pero sobre todo se reconozca la necesidad de trabajar conjuntamente con los actores locales para lograr la sustentabilidad.

Senador Jesús Casillas Romero
Presidente Comisión Especial de Movilidad
Presidente del Capítulo GLOBE México

PREFACIO

Los bosques son un recurso vital para la humanidad. Son determinantes para contar con ecosistemas sanos que puedan proveernos de los bienes y servicios ambientales que requerimos como sociedad para mantener nuestra economía; siendo una parte íntegra de nuestro capital natural. Los bosques proporcionan oportunidades directas de subsistencia para aproximadamente 1.6 millones de personas en el mundo. Además representan un papel relevante en varias cadenas productivas y son un factor fundamental en la seguridad alimentaria de cualquier región o país.

Si bien afortunadamente el papel de los bosques en el ámbito internacional ha ido ganando reconocimiento y se han realizado varios avances en diversos países para su gestión sostenible, los bosques siguen enfrentando una serie de presiones y problemáticas legales que orillan a quienes viven y trabajan de ellos a dejarlos perder, explotarlos ilícitamente y/o degradarlos.

Recientes experiencias demuestran que los esfuerzos para alcanzar el éxito en la reducción de las emisiones de carbono se han concentrado en evitar la degradación y deforestación de los bosques por medio de mecanismos como REDD+, ya que estos esfuerzos se encaminan no únicamente a lograr una mejor gestión forestal sostenible, sino que al mismo tiempo contribuye al ordenamiento de los distintos usos del suelo, junto con la protección de los derechos de las comunidades y los pueblos indígenas.

En este sentido, desde el Poder Legislativo hemos generado diversas adecuaciones en el marco jurídico nacional con un enfoque de largo plazo. Esto nos ha permitido establecer una ruta clara hacia la adopción institucional del mecanismo REDD+, que ha derivado en un mejor diseño y aplicación de las políticas públicas forestales.

El análisis que el Capítulo Globe México realiza en el presente estudio ilustra la importancia del Poder Legislativo, y la responsabilidad de los legisladores en la consolidación del desarrollo forestal sostenible y el

aprovechamiento y manejo de los bosques. Asimismo, México cuenta con valor agregado a nivel internacional, pues al ser pionero en este trabajo y contar ya con una serie de lecciones aprendidas durante el análisis, discusión y aprobación de reformas legislativas en materia forestal recientemente, nos encontramos en un proceso continuo de construir capacidades en otros países y con distintos socios, mientras fortalecemos al mismo tiempo nuestras propias capacidades.

La primera edición del *Estudio de implementación legislativa para el mecanismo REDD+ en México*, realizado por la Iniciativa Forestal del Capítulo Globe México, no sólo nos presenta información nueva y veraz sobre el estado que guarda el sector forestal en el país; éste es un informe esperado que brinda herramientas a los distintos actores en torno al bosque. Es una guía práctica de la situación actual del marco jurídico en materia forestal, que de ser bien aprovechada se convierte en un mapa estratégico altamente relevante para los tomadores de decisiones del Poder Ejecutivo, así como para legisladores, representantes de la sociedad civil organizada, productores privados y comunales, y para los grupos indígenas que viven en los bosques.

Este trabajo nos presenta un análisis de diversos temas, tales como: tenencia de la tierra, distribución de beneficios de recursos forestales, participación pública y salvaguardas ambientales y sociales. De la misma forma, abona en temas como presupuesto, transparencia y rendición de cuentas, que para su consolidación pueden ser respaldados con un sistema de interlocución y vigilancia por medio del Poder Legislativo que esperamos se genere en el corto plazo. En este sentido estoy segura de que en adelante este estudio será un referente obligado para los legisladores preocupados por el futuro de los bosques.

Para otros países interesados, será una guía de cómo poder lograr avances legislativos en materia forestal en cada una de sus regiones y diseñar marcos legales adecuados y vanguardistas, que junto con la voluntad e información analítica pertinente, permita a los tomadores de decisiones remover los nudos y barreras legales que impiden optimizar los beneficios de los bosques.

Finalmente, la amenaza a la destrucción de los bosques es también una amenaza a millones de personas, las cuales se encuentran en

condiciones de alta vulnerabilidad ya que dependen de los bosques para su subsistencia; tampoco debemos olvidar que cualquier afectación a los bosques generaría una crisis en la biodiversidad.

Por ello, la adopción de acciones tempranas, el aumento de la participación pública en la toma de decisiones y el fortalecimiento de capacidades de las mujeres y hombres que estamos involucrados en el sector forestal, nos permitirá proteger de manera más eficiente el desarrollo sostenible de nuestros bosques y selvas.

Diputada Lourdes Adriana López Moreno
Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Coordinadora de Ecosistemas Forestales Capítulo GLOBE México

—			
ÍNDICE			
—			
ACRÓNIMOS Y SIGLAS	15		
—			
INFORMACIÓN GENERAL SOBRE GLOBE	19		
GLOBE INTERNACIONAL	19		
INICIATIVA FORESTAL DE LEGISLADORES GLOBE	20		
GLOBE MÉXICO	21		
—			
AGRADECIMIENTOS	25		
—			
RESUMEN EJECUTIVO	27		
PROPIEDAD DE LA TIERRA, BOSQUES Y EL CARBONO	28		
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	29		
ARREGLOS INSTITUCIONALES	30		
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS	31		
SALVAGUARDAS	32		
PARTICIPACIÓN PÚBLICA	33		
MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV)	34		
IMPLEMENTACIÓN / CUMPLIMIENTO	35		
—			
INTRODUCCIÓN	37		
MARCO LEGAL Y POLÍTICA PÚBLICA	39		
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	41		
INSTRUMENTOS ECONÓMICOS	42		
—			
PROPIEDAD DE TIERRAS, BOSQUES Y CARBONO	45		
MARCO LEGAL DE LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS	45		
<i>RÉGIMEN DE PROPIEDAD SOCIAL</i>	46		
EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS	46		
PUEBLOS INDÍGENAS	47		
RETOS RESPECTO A LA TENENCIA Y POSESIÓN DE LAS TIERRAS	48		
<i>RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA</i>	50		
MARCO LEGAL DE LA PROPIEDAD DEL CARBONO	50		
—			
ORDENAMIENTO TERRITORIAL	55		
MARCO LEGAL DE LOS ORDENAMIENTOS AMBIENTALES	55		
PROBLEMÁTICAS DE LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES	58		
		<i>FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES</i>	58
		LA NECESIDAD DE INCLUIR UNA VISIÓN ESTATAL	
		Y MUNICIPAL EN EL DISEÑO DE LOS OET	61
		RECONOCIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS	
		TERRITORIALES COMUNITARIOS	62
		PROPUESTAS DE REFORMA	64
—			
ARREGLOS INSTITUCIONALES	65		
ENFOQUE TERRITORIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS BOSQUES	65		
COORDINACIÓN DE INSTITUCIONES	66		
COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO	70		
PROPUESTAS DE REFORMA	71		
—			
DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS	73		
MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN	75		
FONDO NACIONAL Y REGIONAL	76		
OTROS BENEFICIOS	79		
PROPUESTAS DE REFORMA	80		
—			
SALVAGUARDAS	83		
SALVAGUARDAS SOCIALES	83		
CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO DE EJIDOS,			
COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS	86		
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y MIEMBROS			
DE COMUNIDADES	88		
SALVAGUARDAS AMBIENTALES	88		
PROPUESTAS DE REFORMA	89		
—			
PARTICIPACIÓN SOCIAL	93		
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN			
Y RENDICIÓN DE CUENTAS	96		
PROPUESTAS DE REFORMA	98		
—			
NIVEL DE REFERENCIA/MONITOREO,			
REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV)	101		
NIVEL DE REFERENCIA	101		
SISTEMA NACIONAL DE MRV	103		
OTROS INVENTARIOS, REGISTROS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN	103		
PROPUESTAS DE REFORMA	107		

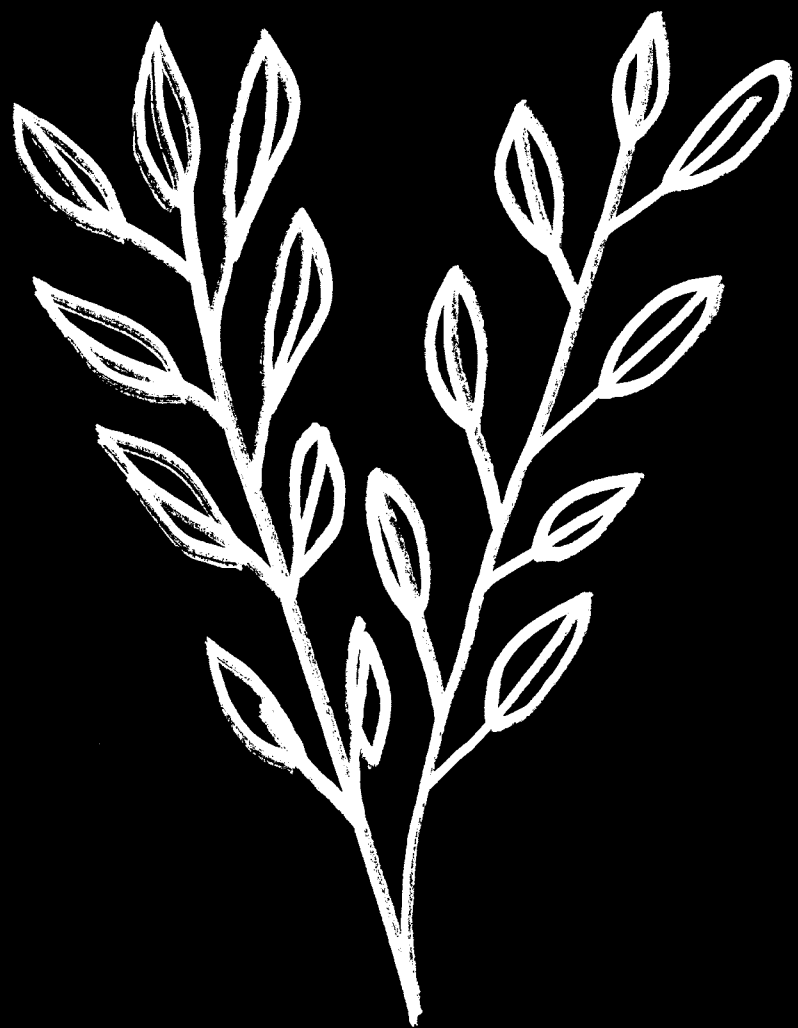
IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO	109
MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO Y DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS	110
PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES	112
ACCIONES TEMPRANAS	114
PROPUESTAS DE REFORMA	116
CONSIDERACIONES FINALES	117
BIBLIOGRAFÍA	121
PÁGINAS DE INTERNET	122
ORDENAMIENTOS LEGALES	123
INCIATIVAS Y DICTÁMENES	124
ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES	124
INFORMACIÓN DE FOROS, MESAS DE DIÁLOGO DE GLOBE MÉXICO Y TALLERES	125
ENTREVISTAS	126
NOTAS	127

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANP	Área Natural Protegida
CCMSS	Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C.
CDI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios
CEDRSSA	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria
CEMDA	Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CICC	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático
CIÉco	Centro de Investigaciones en Ecosistemas
CIDRS	Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la UNAM
CLUA	Alianza por el Clima y Uso del Suelo (por sus siglas en inglés, <i>Climate and Land Use Alliance</i>)
COP	Conferencia de las Partes
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONAF	Consejo Nacional Forestal
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CONABIO	Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad
CTC-REDD+	Comité Técnico Consultivo REDD+
DRS	Desarrollo Rural Sustentable
DDR	Distrito de Desarrollo Rural
ENCC	Estrategia Nacional de Cambio Climático
ENAREDD+	Estrategia Nacional para REDD+
FAO	Organización para la Alimentación y la Agricultura (por sus siglas en inglés, <i>Food and Agriculture Organization</i>)
FIP	Programa de Inversión Forestal (por sus siglas en inglés, <i>Forest Investment Program</i>)
GIZ	Agencia Alemana de Cooperación Internacional (por sus siglas en alemán, <i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por sus siglas en inglés <i>Global Environmental Fund</i>)
G-20	Grupo de los 20
GLOBE	Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Balanceado (por sus siglas en inglés <i>Global Legislators Organisation for a Balanced Environment</i>)
INE	Instituto Nacional de Ecología
INECC	Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INFyS	Inventario Nacional Forestal y de Suelos
IDLO	Organización Internacional de Derecho para el Desarrollo (por sus siglas en inglés, <i>International Development Law Organization</i>)
JIRA	Juntas Intermunicipales del Río Ayuquila
IFLG	Iniciativa Forestal de Legisladores GLOBE
IFLGMx	Iniciativa Forestal de Legisladores GLOBE México
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
LGT	Ley General de Turismo
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
NCBs	Beneficios No Carbono (por sus siglas en inglés, <i>Non-Carbon Benefits</i>)
NORAD	Agencia Noruega para el Desarrollo de la Cooperación (por sus siglas en inglés <i>Norwegian Agency for Development Cooperation</i>)
MRV	Monitoreo, Reporte y Verificación
MoE	Memorándum de Entendimiento
OET	Ordenamiento Ecológico del Territorio
OTC	Ordenamiento Territorial Comunitario
OTAH	Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos
PEACC	Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático
PEC	Programa Especial Concurrente
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PECDRS	Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable
Pemex	Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente
PPSA	Programa de Pago por Servicios Ambientales
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PRONAFOR	Programa Nacional Forestal (2013-2018)
PROFEPA	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Programa	
ONU-REDD	Organización de las Naciones Unidas para REDD
PPEF	Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación

SBSTA	Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (por sus siglas en inglés, <i>Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice</i>)
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedatu	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Segob	Secretaría de Gobernación
Sener	Secretaría de Energía
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SIL	Préstamo de Inversión Específica para Bosques y Cambio Climático
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
RedMOCAF	Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A. C.
RAN	Registro Agrario Nacional
RNE	Registro Nacional de Emisiones
RNF	Registro Nacional Forestal
RIOD-Mex	Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales



INFORMACIÓN GENERAL SOBRE GLOBE

GLOBE INTERNACIONAL

La Organización Global de Legisladores para un Medio Ambiente Balanceado (GLOBE, por sus siglas en inglés) es una asociación internacional conformada por legisladores, miembros de distintos parlamentos o congresos nacionales. GLOBE busca crear un espacio de diálogo que facilite la negociación y desarrollo de acuerdos comunes para enfrentar los retos del cambio climático y el desarrollo sustentable, así como proveer asesoría a los legisladores miembros a fin de lograr soluciones prácticas a través de la legislación nacional y el monitoreo de su implementación.

GLOBE fue fundada por iniciativa del ex Vicepresidente de Estados Unidos de Norteamérica, Al Gore, y el Senador John Kerry en 1989, con el apoyo de legisladores del Congreso de Estados Unidos, el Parlamento Europeo, la Dieta de Japón (órgano legislativo de Japón) y la Duma del Estado ruso (órgano de la cámara baja del Parlamento ruso) para responder a los desafíos del cambio climático mediante el desarrollo y reforma de la legislación.

Esta organización ha ido creciendo mediante el establecimiento de capítulos nacionales. En una primera fase fue integrada por legisladores miembros del G8+5 (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Rusia, más Brasil, China, India, México y Sudáfrica), la cual culminó con el diálogo de estos legisladores en Tokio en junio de 2008. Este foro también dio inicio a la segunda etapa del desarrollo de GLOBE, en la que se expandieron las actividades al Grupo de los 20 países (G-20)¹ y las áreas de política cubiertas. Actualmente, los capítulos GLOBE se han establecido en los parlamentos de la mayoría de los países del G-20.

¹ El G-20 es un foro de 19 países, más la Unión Europea, donde se reúnen regularmente, desde 1999, jefes de Estado (o gobierno), gobernadores de bancos centrales y ministros de finanzas. Está constituido por siete de los países más industrializados (Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido) más Rusia y once países recientemente industrializados (Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía), así como la Unión Europea como bloque económico.

La tercera fase del desarrollo de GLOBE empezó después del Foro de Copenhague en el año 2009 (con apoyo directo de los Capítulos Nacionales) en materia de desarrollo de legislación nacional. Los legisladores miembro participaron en los Foros de GLOBE International en Tianjin, China, y México en 2010; así como en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, en 2011.

Finalmente, la cuarta fase del desarrollo de GLOBE fue aprobada en el Foro de Legisladores GLOBE en la Asamblea de Sudáfrica, en Ciudad del Cabo, en noviembre de 2011, donde se aprobó la celebración de la Cumbre Mundial de Legisladores GLOBE en el marco de la Cumbre de Río+20, en junio de 2012. Dicha cumbre reunió a alrededor de 300 legisladores de más de 86 países. La próxima Cumbre Mundial de Legisladores GLOBE se llevará a cabo en la Ciudad de México en junio del 2014.

— INICIATIVA FORESTAL DE LEGISLADORES GLOBE

—
Uno de los principales componentes de GLOBE es la Iniciativa Forestal de Legisladores GLOBE (IFLG), inaugurada el 9 y 10 de mayo de 2010 en Londres, con un taller en el que participaron legisladores de los cuatro países de la iniciativa para discutir los objetivos y visión del programa. En la reunión también participaron funcionarios de las organizaciones que potencialmente apoyarían la IFLG para asegurar que ésta complementa a los otros programas que trabajan REDD+ en países en desarrollo. El taller fue patrocinado por el Programa de las Naciones Unidas-REDD (ONU-REDD) y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ).

Actualmente, la IFLG cuenta con el apoyo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) y los gobiernos de Noruega y Alemania, con el objetivo de fortalecer la legislación y las estructuras de escrutinio parlamentario dentro de países en desarrollo con vocación forestal; esto, a fin de apoyar la elaboración de sus estrategias nacionales para implementar el mecanismo de REDD+, promover el manejo forestal sustentable y salvaguardar los derechos de las comunidades locales y los pueblos indígenas.

Los objetivos de la IFLG se han desarrollado a través de dos fases. En la primera (2011-2012), el trabajo se enfocó en cuatro países en desarrollo con importantes áreas forestales, considerados líderes en el combate a la deforestación: Brasil, Indonesia, México y República Democrática del Congo. El propósito de IFLG en esta primera fase fue reunir un grupo multipartidista de legisladores en cada uno de estos cuatro países, proporcionarles el apoyo necesario para establecer la iniciativa en sus respectivos Congresos y llevar a cabo las tareas en materia de legislación forestal/REDD+.

En la segunda fase, la actual, iniciada a principios de 2013, los objetivos son desarrollar un trabajo analítico y detallado junto con los legisladores sobre la legislación existente de relevancia para REDD+ y el manejo sustentable de los bosques; explorar los vacíos de política, comparar las diferentes formas en cómo abordan el tema estos países, e identificar dónde se requiere desarrollar legislación adicional para apoyar la implementación del mecanismo REDD+. Desde finales de 2013, dos nuevos países, Colombia y Perú, se integraron a los trabajos de la IFLG.

— GLOBE MÉXICO

—
GLOBE México se estableció en febrero de 2010 durante la LXI Legislatura, conformando un grupo de 40 legisladores de ambas cámaras (Diputados y Senadores) y de todos los partidos políticos. Con la formalización de GLOBE México se logró un espacio para que el Congreso pudiera proyectar su postura y liderazgo en materia de cambio climático en el ámbito internacional, y tener una voz dentro de los foros organizados por GLOBE International. La consolidación de GLOBE México posicionó el tema de cambio climático en la agenda legislativa mexicana, justo en el año en el que México fue sede de la 16ª Conferencia de las Partes (COP 16) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en Cancún, México, en el año 2010. Así, los legisladores mexicanos empezaron a participar formalmente en los foros internacionales de GLOBE; de hecho, en la antigua sede del Senado de México se llevó a cabo el Foro de Legisladores GLOBE International en diciembre de 2010, donde más de 100 legisladores de diferentes países se reunieron para intercambiar opiniones y experiencias sobre estos temas.

A través de la Iniciativa Forestal de Legisladores GLOBE México (IFLGMx) se ha promovido un amplio debate profesional generador de propuestas para la adecuación del marco legal, necesarias para el desarrollo y aplicación del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal “más” (REDD+) y, por lo tanto, el desarrollo rural sustentable (DRS) en México. Para ello, la IFLG ha trabajado directamente con los legisladores de alto nivel a fin de mejorar la gobernanza forestal², la aplicación de la ley, el control financiero, la implementación y coordinación de las políticas, así como el impulso de la participación social efectiva en el desarrollo y la implementación del mecanismo REDD+.

Durante el período de noviembre de 2011, el diputado Ignacio Pichardo Lechuga, entonces presidente de GLOBE México, presentó la iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico (LGEEPA) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), misma que fue publicada el 4 de junio del 2012 en el Diario Oficial de la Federación. El fin principal de dicha iniciativa consistió en definir y aclarar algunos conceptos básicos y necesarios para la implementación del mecanismo REDD+ en México, así como brindar certeza jurídica sobre la recepción de beneficios por parte de los propietarios de los terrenos forestales que generan servicios ambientales.

La propuesta de reformas tenía dentro de sus objetivos impulsar la adecuada gestión integral y sustentable de los ecosistemas al precisar claramente la naturaleza jurídica de “los servicios ambientales” y unificar su definición. Asimismo, definió los conceptos de “deforestación” y “degradación”, términos clave para el mecanismo REDD+. También ajustó el concepto de “manejo forestal” para incluir en él los servicios ambientales; de esta manera, el manejo forestal también se podrá enfocar en la generación de servicios ambientales y, en su caso, la retribución económica correspondiente.

² Entendida ésta como: “las decisiones son imparciales, transparentes y justas, se respetan los derechos, se aplican leyes y normas de forma equitativa, los que toman decisiones se responsabilizan de las mismas y las decisiones se toman basándose en el análisis de lo que es beneficioso para la población y los bosques en general, y no para el interés personal”. CONAFOR, Borrador de la Estrategia Nacional para REDD+, México, Noviembre 2012, p. 39. Disponible en www.conafor.gob.mx:8080/.../3805Elementos%20para%20el%20diseño, [última visita, enero de 2013]

Otro de los elementos incluidos por la iniciativa de reforma fue la vinculación del Inventario Nacional Forestal y de Suelos (INFyS) con el sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), un tema clave dentro de las negociaciones internacionales sobre cambio climático en el marco de la ONU y que resulta necesario implementar para el mecanismo REDD+. Una de las propuestas de mayor relevancia para un país como México fue la ampliación a todos los Instrumentos Económicos como medios para promover los servicios ambientales. Así, en vez de limitarse únicamente al mercado de carbono, se brindó fundamento legal para implementar nuevos mecanismos bajo el principio “quien conserva se beneficia”.

Finalmente, con la iniciativa de reformas que se comenta, quedó establecido en el artículo 134 bis de la LGDFS que los propietarios de terrenos forestales que hagan manejo forestal sustentable son quienes deben recibir los beneficios económicos derivados de éstos. Además, en el mismo artículo se establecieron expresamente ocho salvaguardas sociales, en total congruencia con el derecho internacional, resultado de las últimas COPs bajo el marco de la CMNUCC.

El 26 de noviembre de 2012 se conformó formalmente el nuevo Capítulo GLOBE México de la LXII Legislatura, en la que se integraron 52 legisladores de siete distintos partidos, pertenecientes a comisiones vinculadas con el sector ambiental, cambio climático, presupuestal, rural, indígena y de derechos humanos, entre otros. En esta legislatura, en réplica al trabajo internacional de GLOBE se establecieron dos comisiones de trabajo: la de Cambio Climático y Seguridad Energética, y la de Ecosistemas Forestales y Marinos.

En esta nueva legislatura la IFLGMx, a través la Comisión de Ecosistemas Forestales y Marinos, ha auspiciado y colaborado en diversos talleres, foros, visitas y mesas de diálogo como el *Primer Taller de diálogo con Comunidades, Ejidos y Pueblos Indígenas*, el foro *Temas críticos de REDD+*, el foro *Retos presupuestales en el marco de la Ley de Cambio Climático*, la *Mesa de diálogo sobre presupuesto forestal: Frente al cambio climático y reactivación productiva sustentable*, la visita a la comunidad de Ixtlán, Oaxaca y el *Segundo Taller de diálogo con Comunidades, Ejidos y Pueblos Indígenas en materia de bosques y cambio climático*, entre otros.

A través de estos foros y actividades se ha ayudado a crear un diálogo entre los legisladores miembros de GLOBE México, con diversos actores relevantes en la materia, como miembros del Consejo Consultivo de GLOBE México, asociaciones civiles y representantes de comunidades y pueblos indígenas, sobre temas que resultan fundamentales para la implementación del mecanismo REDD+ en México. 🌲

— **AGRADECIMIENTOS** —

El presente estudio así como el trabajo que se está realizando en esta primera y segunda fase de la IFLGMx, se ha logrado gracias al apoyo financiero de la *Climate and Land Use Alliance (CLUA) / Ford Foundation* y la *Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD)*.

Agradecemos especialmente la colaboración de Juan Carlos Carrillo del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) en el asesoramiento de este estudio.

El contenido del estudio está basado en fuentes doctrinarias, en el análisis de diversos ordenamientos legales y normativos, así como en la información compilada de entrevistas, foros y mesas de diálogo en las que se colaboró o fueron auspiciados por la IFLGMx.

También agradecemos a los ponentes representantes de organismos gubernamentales, asociaciones civiles e instituciones académicas, que resultan relevantes en el mecanismo de REDD+, quienes participaron en el foro *Temas Críticos de REDD+*, el foro *Retos presupuestales en el marco de la Ley de Cambio Climático y Presupuesto forestal: Frente al cambio climático y reactivación productiva sustentable*, así como a los especialistas entrevistados por la IFLGMx, cuyas aportaciones sirvieron para la construcción del presente estudio.

Entre estos se destaca la participación de Elsa Esquivel Bazán, de AMBIO; Iván Zuñiga, Sergio Madrid y Paulina Deschamps del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS); Juan Carlos Carrillo y Gabriela Niño del CEMDA; Gloria Margarita Álvarez López y Verónica Lira del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA) de la Cámara de Diputados; Daniela Rey y Linda Rivera de *Climate Law and Policy*; Paloma Neumann de Greenpeace México; Octavio Klimeck y Miguel Ángel Montoya, asesores del Grupo Parlamentario del PRD; Alejandro Callejas, asesor del Grupo Parlamentario del PVEM, Leticia Gutiérrez Lorandi de MREDD; María Elena Mesta de Alianza México REDD+; Gustavo Sánchez Valle de Red Mexicana de Organizaciones Campesinas

Forestales (Red MOCAF); Ernesto Herrera Guerra y Emilio Cruz de Reforestamos México, y Gonzalo Chapela y Mendoza de la Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación y la Degradación de los Recursos Naturales (RIOD-Méx).

Asimismo, agradecemos de forma especial la colaboración y apoyo del CCMSS, y a los representantes de diversos ejidos, comunidades y pueblos indígenas de distintos estados del país por su participación y aportaciones en el primer y segundo *Taller de diálogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas* y la visita a la comunidad de Ixtlán, Oaxaca. 🌲

RESUMEN EJECUTIVO

En México, el mecanismo REDD+¹ adquiere una especial relevancia debido a la enorme vocación forestal del país. Este potencial ha sido reconocido a través de la adopción de diversas acciones para implementar y cumplir efectivamente los compromisos internacionales en materia de REDD+. Se está elaborando el borrador de la Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+), se aprobó la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y se han realizado una serie de reformas legales recientes que han sentado las bases para introducir en la Ley Forestal los Servicios Ambientales (LFSA), la captura de carbono y diversas salvaguardas.

México cuenta con un marco legal robusto que rige el sector forestal, rural y ambiental, y existen experiencias importantes y exitosas de manejo forestal comunitario. Este marco se complementa con una amplia gama de tratados internacionales de derechos humanos y ambientales relevantes para REDD+ y está respaldado por un conjunto de instituciones a nivel federal, estatal y local. Por otro lado, en la tenencia de la tierra en general existe cierta certidumbre para los ejidos. No obstante, aún representa un reto la certificación de las tierras habitadas por los pueblos indígenas.

Existen varios obstáculos y conflictos en la aplicación de los ordenamientos legales y programas forestales que han limitado el manejo sustentable de los bosques y han contribuido a su deforestación y degradación. Diversos programas y políticas de distintos sectores se interponen o están en conflicto entre sí. Por ello, se requiere de una mayor coordinación, alineación y continuidad en los programas y políticas que brinden un marco legal adecuado para la implementación del mecanismo REDD+ en México. Del mismo modo, aún falta una clara definición de las responsabilidades institucionales y las competencias entre los tres niveles de gobierno, mientras que el acceso a los programas gestionados por organismos como la Comisión Nacional

¹ De acuerdo al Programa ONU-REDD+ conformado por FAO, PNUD y PNUMA, el mecanismo REDD+ abarca la deforestación y la degradación de bosques e incluye la conservación, el manejo sostenible y la valoración de los reservorios de carbono de los bosques en la reducción de emisiones.

Forestal (CONAFOR) están obstaculizados por una reglamentación excesiva y la rigidez de los procedimientos necesarios para obtener los permisos y autorizaciones. Por otra parte, varias instituciones carecen de las capacidades necesarias para llevar a cabo sus mandatos, lo que ha contribuido a que el marco jurídico sea ineficaz.

Las siguientes secciones resumen las principales conclusiones del estudio en ocho áreas del marco jurídico mexicano que resultan clave para la adecuada implementación de REDD+.

— PROPIEDAD DE LA TIERRA, BOSQUES Y EL CARBONO

—
En comparación con otros países, México cuenta con cierta certeza en la tenencia de la tierra, ya que el 70% de los bosques se encuentran bajo el régimen de propiedad ejidal o comunitaria. No obstante, en este régimen de propiedad social de la tierra aún prevalecen vacíos legales que dificultarían la distribución de los beneficios del carbono debido a que la Ley Agraria únicamente reconoce los derechos de los propietarios de las tierras, dejando a un lado el derecho de los poseedores de facto, como es el caso de las viudas, vecindados y herederos. Por ello, debe definirse claramente en la legislación agraria los derechos de los poseedores sobre los bosques para determinar el acceso futuro a los beneficios sobre el usufructo del carbono.

Respecto a las tierras bajo el régimen social que se han certificado, el 78.4% constituyen tierras ejidales y sólo el 43.8% son tierras comunales. Se han identificado diversas reformas para fortalecer el derecho de los pueblos indígenas que podrían, entre otras cosas, regular el uso y disfrute de las tierras que son usadas y ocupadas por las comunidades indígenas.

La legislación mexicana regula los servicios ambientales y especifica que sus beneficios corresponden a los propietarios de tierras y legítimos poseedores de ellas. Igualmente, se regula como un “servicio ambiental” la captura de carbono, sin embargo, aún existe el debate sobre si los beneficios derivados de la captura de carbono deben incluir aquellos beneficios generados por las emisiones evitadas. Por ello, es necesaria la inclusión de disposiciones específicas en la LGDFS

que regulen a quién se considera propietario del carbono y se detalle la naturaleza de éste; esto es, si los servicios ambientales involucran tanto la captura del carbono como las emisiones evitadas.

— ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

—
El sector forestal representa para México una gran oportunidad para una economía baja en carbono. De acuerdo con el entonces Instituto Nacional de Ecología (INE), ahora Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), la segunda causa de deforestación y degradación de los bosques se debe al cambio de uso de suelo (82%). Por ello, la planificación territorial resulta de especial importancia para la implementación de REDD+. En la actualidad existen diversos instrumentos de ordenamiento territorial que se han desarrollado desde diferentes enfoques sectoriales. Se estima que no hay instrumentos o mecanismos que garanticen una efectiva planeación y que hagan una evaluación integral del territorio en los diferentes sectores. El sector rural ha sido históricamente base de la planeación nacional, lo cual ha hecho que las políticas públicas estimulen el cambio de uso de suelo para impulsar la actividad agrícola y ganadera y la actividad rural.

Existen varias estrategias para resolver los problemas de coordinación y sesgo rural. Por un lado, se debe adoptar un marco de ordenamiento territorial único que establezca una planificación integrada (sistemática) de la utilización de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se debe asegurar la coordinación adecuada entre las diversas Secretarías involucradas en la planificación del uso de la tierra a través de la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable (CIDRS), que puede ayudar a asegurar que los intereses sectoriales en los procesos de planificación de uso de la tierra estén alineados. Asimismo, se considera necesario reformar la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) para que se integren parámetros de sustentabilidad más estrictos.

Por otro lado, existe poca participación de las entidades estatales y municipales en la planificación del uso de tierras forestales, mientras que los ejidos y comunidades no están del todo involucrados en los procesos de planificación del uso del suelo, a pesar de su titularidad

sobre la mayor parte de la tierra. Existen algunas experiencias exitosas, como los Ordenamientos Territoriales Comunitarios (OTC), que se han adaptado y desarrollado para regular y controlar el uso del suelo a través de la planificación comunitaria. Sobre la base de éstos debe realizarse la planificación regional que fortalezca los lazos con la Federación, estados, municipios y comunidades y prevea la entrada en todos los niveles que podrían significar una estrategia viable para hacer frente a esto. Además, se proponen reformas concretas para incorporar la participación comunitaria en los procesos de planificación que resultan relevantes para REDD+.

— ARREGLOS INSTITUCIONALES

—
El andamiaje institucional que se ha generado en México es un respaldo importante para el progreso e implementación del mecanismo REDD+. Para lograr arreglos institucionales adecuados se estima que no es necesaria la creación de nuevas instituciones, sino aprovechar diversos mecanismos ya existentes. Por otro lado, resulta crucial establecer mecanismos de coordinación institucional para lograr una mayor coherencia en el desarrollo e implementación de políticas públicas y ordenamientos legales.

Actualmente, existen mecanismos de coordinación como la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) y la CIDRS, así como el Consejo de Gobierno de la CONAFOR. Se pretende que éstas pueden ser utilizadas para la adecuada implementación de REDD+ dentro de sus agendas para que de esta manera pueda garantizarse una coordinación eficaz en este ámbito. Igualmente importante es asegurarse de que todas las dependencias de la Administración Pública Federal que están involucradas en estas materias estén representadas en dichas comisiones; por ejemplo, a través de la integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios CDI y la Sedatu, que por su reciente creación no se encuentran como integrantes de éstas. Otros medios identificados para mejorar la coordinación incluyen el desarrollo conjunto de la política forestal entre la CONAFOR y la Semarnat y diversas reformas legislativas para evitar el traslape de mandatos.

La coordinación vertical entre los tres niveles de gobierno de México —federal, estatal y municipal— también constituye un área importante de reformas. La incorporación de los estados y municipios en la formulación de políticas nacionales puede facilitar una mayor coherencia entre la política de desarrollo y las realidades locales, mientras que el fortalecimiento de la coordinación en la aplicación de políticas a través del Sistema Nacional Forestal puede contribuir a incrementar su eficacia y eficiencia. En el mismo sentido, se prevé que a través de la integración de la perspectiva comunitaria en la planificación del manejo de la tierras y la gobernanza se puede aumentar el apoyo local a las políticas, y brindar un marco para la gestión viable de la comunidad.

— DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

—
México aún no cuenta con un marco legal específico que regule como se distribuirán los beneficios de REDD+. El *Borrador de la ENAREDD+* consultado sugiere que los beneficios por la captura de carbono se paguen con base en los resultados, mientras que las emisiones evitadas se traducirían en beneficios que serán distribuidos colectivamente. Sin embargo, esto no está definido por la ley, y su razonamiento actualmente es cuestionado por diversas organizaciones. CONAFOR también ha señalado que la distribución de beneficios se llevará a cabo a través de los fondos regionales que se establezcan en el marco del Fondo para el Cambio Climático. Una serie de cuestiones siguen pendientes, incluyendo quién tendrá derecho a recibir los beneficios (incluso si las entidades gubernamentales tendrán derecho a una parte), qué actividades se clasificarán, cómo se asignará la responsabilidad de reducir las emisiones y cómo se definirán los beneficios de REDD+ o si van a ser distinguidos de los “beneficios no carbono”.

Conforme a la legislación vigente, los ejidos y las comunidades son quienes tienen derecho a los beneficios REDD+ de acuerdo con sus normas internas. Es importante que el sistema de distribución de beneficios sea explícito y esté basado en un marco jurídico coherente con el fin de que las comunidades puedan tomar decisiones informadas sobre si participar en los proyectos y programas REDD+. Una opción es incorporar a la LGDFS un marco legal que regule el reparto de beneficios, y, en otra disposición reglamentaria, regular más

detalladamente cuestiones como: los criterios para determinar quién tiene derecho a estos beneficios, la definición de “beneficios”, la diferencia, si la hay, entre los beneficios para las emisiones y las emisiones evitadas, y disposiciones para garantizar la equidad y la transparencia en la distribución de los beneficios.

SALVAGUARDAS

Las reformas que se realizaron a la Constitución en 2011 (respecto a los derechos humanos) y a la LGDFS en 2012 (respecto a los servicios ambientales), han generado un marco legal más sólido para el respeto y la aplicación de las garantías sociales de REDD+. No obstante, el cumplimiento de estas disposiciones legislativas relativamente sólidas carece de aplicación en la práctica, ya que diversas disposiciones legales no contienen los mecanismos para asegurar, monitorear y exigir el cumplimiento de derechos que regulan. Por ello, deben desarrollarse mecanismos que garanticen la solución de reclamaciones. Esto constituye un paso importante para asegurar que las garantías sociales se respeten adecuadamente en la implementación de REDD+.

En el mismo sentido, las salvaguardas adecuadas para dar cumplimiento al artículo 2 de la Constitución, que regula la protección de los derechos de los pueblos indígenas, no son totalmente aplicables. El derecho al consentimiento libre, previo e informado, actualmente previsto en la LGDFS, no se respeta ni garantiza, en la práctica, ya que no considera aquellos estándares internacionales aplicables; asimismo, se ha señalado que el papel de los organismos creados para proteger los derechos de los pueblos indígenas es muy débil. En este contexto, se considera pertinente la creación de una ley específica sobre los pueblos indígenas para garantizar el respeto de los derechos de éstos. Esta ley podría incluir, entre otras, disposiciones tendientes a garantizar el respeto a las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas y su acceso y disfrute a sus tierras.

A diferencia de las garantías sociales, las salvaguardas ambientales no se enuncian específicamente en las salvaguardas que se regulan en la ley forestal. Sin embargo, la legislación ambiental mexicana cuenta con diversos instrumentos ambientales que regular y que pueden dar

un soporte legal a estas salvaguardas. Por ello, dentro de las reformas legislativas que se identifican en este estudio, se encuentra la inclusión de estas salvaguardas así como la integración del respeto a la biodiversidad de manera más específica dentro de los principios que rigen las acciones forestales.

PARTICIPACIÓN PÚBLICA

Actualmente existen varios mecanismos de consulta que se desprenden de diversos instrumentos jurídicos relacionados con la materia ambiental. Sin embargo, sus funciones son por lo general únicamente consultivas y sus opiniones no son vinculantes para las autoridades que las realizan. Por otra parte, la participación es limitada y muchas veces no incluye la opinión de las comunidades y otros actores locales. Una de las opciones para hacer frente a estas deficiencias es el desarrollo de un Reglamento para la consulta o la participación en las decisiones ambientales, así como el impulso de la Ley de Consulta de los Pueblos Indígenas —cuya creación se encuentra pendiente—, lo cual podría proporcionar un paso importante para garantizar la participación de los grupos indígenas en la toma de decisiones.

La participación social en la construcción de la estrategia para REDD+ a nivel federal se ha realizado a través del Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTC-REDD+), que ha sido considerado un éxito al constituir un proceso inclusivo de diversos actores sociales relevantes. Por lo tanto, varias partes interesadas han argumentado a favor de utilizar el proceso como un modelo para otros procesos de políticas forestales y de uso del suelo. Sin embargo, algunas organizaciones han señalado deficiencias en su implementación por la ausencia de una base jurídica sólida, lo cual ha dado lugar a que actualmente se esté utilizando un proceso paralelo a través del Consejo Nacional Forestal (CONAF), el cual cuenta con sustento jurídico en la LGDFS.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) aborda el derecho de acceso a la información mediante el establecimiento de la difusión de la información como una obligación del Estado, y el concreto derecho de toda persona a solicitar información al gobierno. Sin embargo, en la práctica, la distribución de la

información puede ser limitada por la carencia de capacidades suficientes de las instituciones, y porque la información no siempre está disponible en formatos culturalmente apropiados. Resulta necesaria la simplificación de los procedimientos existentes así como el establecimiento de un mecanismo de transparencia y acceso a la información a través de la CONAFOR, que podría asesorar y proporcionar la información necesaria a las comunidades y los pueblos indígenas a fin de impulsar la participación efectiva en la toma de decisiones.

—
MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV)

—
La LGCC exige el establecimiento de niveles de referencia y de un sistema nacional de MRV, aunque las regulaciones específicas para éste aún no se han desarrollado detalladamente en la legislación. Existen capacidades institucionales de la Semarnat y CONAFOR, incluyendo los instrumentos ya existentes que pueden servir como base para la construcción del MVR, como los sistemas de información en el sector forestal, de medio ambiente y rural. El Sistema Nacional Forestal podría servir de base para incluir la elaboración de criterios e indicadores que midan los niveles de captura de carbono. Existen acciones tempranas en el estado de Jalisco que también proporcionan una base para la construcción del MRV a nivel nacional. Sin embargo, una serie de cuestiones metodológicas deben abordarse, con los acuerdos y protocolos adoptados, para estandarizar y mejorar progresivamente estos sistemas y facilitar su coordinación.

Un reto importante en la construcción del sistema de MRV surge de la magnitud y diversidad del territorio y bosques de México, lo que requiere una adecuada coordinación entre el nivel local y nacional mediante el establecimiento de acuerdos para estandarizar y consolidar los niveles de referencia nacionales, subnacionales y locales. Los sistemas de MRV metodológicos son importantes, ya que establecen una plataforma para el control, gestión e integración de los datos nacionales disponibles .

El marco jurídico actual no regula el monitoreo forestal independiente, por ello se requiere que, cuando se publique el Reglamento de la LGCC, se establezcan los procedimientos y reglas para llevar a cabo el MRV y,

en su caso, la certificación de las reducciones de emisiones obtenidas en proyectos inscritos en el Registro.

—
IMPLEMENTACIÓN | CUMPLIMIENTO

—
Si bien México cuenta con un marco jurídico sólido y relativamente amplio, la falta de coherencia y la sobrerregulación siguen siendo un obstáculo para la implementación efectiva de la política forestal, y por lo tanto es probable que también para REDD+. México reconoce que la implementación de REDD + debe llevarse a cabo a través de instrumentos o mecanismos que garanticen una efectiva coordinación de los diferentes sectores en la planeación del territorio y que hagan una evaluación integral, tomando en cuenta las estructuras y formas de organización local y los instrumentos de gestión forestal comunitaria. Del mismo modo, las unidades integrales que reconoce la ENAREDD+, en la que se pretende implementar las acciones REDD+, podrían servir para garantizar un enfoque integrado. Al mismo tiempo, la simplificación de ciertos procesos puede facilitar su implementación.

Una cuestión adicional se refiere a la falta de un marco legal adecuado que dé seguimiento a las políticas públicas. Esto ha generado que se continúen implementando políticas que no producen beneficios significativos, como las dirigidas a la conservación pasiva de los bosques (sin gestión o uso) a través del Programa para el Pago de Servicios Ambientales (PPSA) y la reforestación no productiva. Por lo tanto, se deben establecer nuevas estructuras legales que obliguen a examinar las políticas y presupuestos gubernamentales y que protejan a las comunidades forestales y los derechos de los pueblos indígenas. Del mismo modo, los poderes de la CONAFOR podrían ampliarse para supervisar la implementación de REDD+.

México ha comenzado a desarrollar acciones tempranas de REDD + a nivel subnacional para poner a prueba los marcos de aplicación. En este contexto, han sido establecidos los Comités Intermunicipales en algunas entidades federativas en conjunto con ciertos municipios con el fin de actuar como agentes técnicos para la gestión e implementación de REDD+, proyectos y programas relacionados. En cuanto a la resolución de conflictos, se identifica en el presente estudio al Servicio

Nacional de Arbitraje del Sector Rural como un posible sistema para la resolución de conflictos de carácter voluntario y resolución de controversias que surjan en REDD+ y actividades forestales relacionadas. 🌲

— INTRODUCCIÓN —

A nivel internacional la protección de los bosques representa uno de los sectores más importantes para combatir el cambio climático, así como el lograr los acuerdos entre las partes de la CMNUCC que fueron planteados en el Plan de Acción de Bali (COP 13), en 2007.¹

México, a fin de cumplir con sus compromisos internacionales, asumió voluntariamente en la COP 15, en Copenhague, y posteriormente en la LGCC, la meta aspiracional de reducir en 50% sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) al 2050 en relación con las emisiones del año 2000, condicionándolo a los apoyos financieros y tecnológicos de países industrializados.² En materia forestal, México estableció el compromiso en la LGCC de alcanzar una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en ecosistemas originales³, y presentó el documento *Visión de México sobre REDD+* en el marco de la COP 16 de la CMNUCC, en 2010, en el que brinda un esbozo de la política que el país desarrollará en torno a la reducción de emisiones de carbono en el sector forestal.⁴ Este documento sirve de base para la elaboración de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+), y tiene como propósito concretar las metas y aspiraciones y desarrollar los principios orientadores que en ella se establecen.⁵

Esta estrategia dispone que el mecanismo de REDD+ se implementará mediante tres fases, que no son necesariamente secuenciales. La primera fase se refiere a la preparación y difusión de la estrategia, el desarrollo de capacidades institucionales, de MRV, y la realización de acciones tempranas; la segunda fase se refiere a la evaluación de las políticas y acciones específicas mediante indicadores medibles sobre

¹ Cfr. PNUD, *Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima*, Bali, Septiembre 2008, Disponible en http://libelula.com.pe/IMG/pdf/las_Negociaciones_Sobre_el_Clima.pdf, [última visita, enero de 2013].

² Artículo Segundo Transitorio de la LGCC.

³ Artículo Tercero Transitorio de la LGCC.

⁴ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, Op. Cit., p. 26.

⁵ Cfr. *Ibidem.*, p. 6.

el proceso de establecimiento de actividades tempranas (proyectos piloto), y la tercera fase se enfoca a la implementación del mecanismo REDD+; es decir, al pago por resultados.⁶

Respecto al cumplimiento de las distintas fases, México se encuentra simultáneamente en las dos primeras, en las que se están realizando acciones de preparación que incluyen: el fortalecimiento y consolidación de programas estratégicos y de las capacidades, mediante el Préstamo de Inversión Específica para Bosques y Cambio Climático (SIL, por sus siglas en inglés) y fondos del Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés)⁷; acciones específicas en el territorio, nombradas de manera particular como “acciones tempranas”; la definición del Nivel de Referencia (NR) y el sistema de MRV; el fortalecimiento y modernización institucional que forma parte del desarrollo de capacidades y nuevos arreglos institucionales que REDD+ demanda; y el inicio y fortalecimiento de formas de comunicación, participación social y transparencia, particularmente en los sitios en los que se llevan a cabo las acciones tempranas.⁸

En México el mecanismo REDD+ tiene una especial relevancia debido a la gran extensión de tierras forestales que tiene el país y a que casi el 70% de los bosques se encuentran bajo un régimen de propiedad ejidal, administrados por comunidades locales y algunas comunidades indígenas. Al respecto, existen algunas experiencias importantes de manejo forestal comunitario. Por ello, la debida implementación y cumplimiento del mecanismo REDD+ está directamente relacionada con las costumbres y prácticas de cada ejido y comunidad.⁹

Existen diversos obstáculos y conflictos en la aplicación de los ordenamientos legales y programas forestales que han limitado el manejo sustentable de los bosques y han contribuido a su deforestación y

⁶ Cfr. *Ibidem.*, p. 8.

⁷ Cuyo objetivo principal es desarrollar las capacidades de 4,000 comunidades forestales en México, a través del apoyo al manejo sostenible de los bienes y servicios derivados de los bosques. Cfr. CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proyecto-bosques-y-cambio-climatico>, [última visita, abril de 2013].

⁸ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+, Op. Cit.*, p. 8, [última visita, enero de 2013].

⁹ Artículo 10° de la Ley Agraria.

degradación.¹⁰ Diversos programas y políticas de distintos sectores se interponen o están en conflicto entre sí, lo que requiere una mayor coordinación, alineación y continuidad que brinden un marco legal adecuado para la implementación del mecanismo REDD+ en México.

MARCO LEGAL Y POLÍTICA PÚBLICA

En México, la LGCC ha sentado las bases que enmarcan la política climática mediante las acciones de mitigación y adaptación que, en el ámbito de sus respectivas competencias, las autoridades de la administración pública federal, los estados y los municipios deberán ejecutar. La LGCC incorpora definiciones, conceptos y un sistema de competencias para los tres órdenes de gobierno que permiten la construcción y fortalecimiento del andamiaje institucional en materia de cambio climático.

Esta ley establece dos ejes rectores. El primero es la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), mediante instrumentos regulatorios (el Inventario Nacional de Emisiones y el Registro Nacional de Emisiones) y económicos (el Fondo para el Cambio Climático), dirigidos a contribuir al cumplimiento de las metas aspiracionales de reducción de emisiones (30% para el 2020 y 50% para el 2050). Como segundo eje rector, están las medidas de adaptación, estableciendo instrumentos de diagnóstico, como el Atlas Nacional de Riesgo,¹¹ o la creación de instrumentos de planificación urbana y prevención antidesastres naturales.¹²

Respecto al primer eje rector, la LGCC mandata que en la formulación de la política nacional de cambio climático, se deben observar los principios de sustentabilidad (en el aprovechamiento o uso de los

¹⁰ Cfr. *Segundo Taller de diálogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático*, realizado del 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

¹¹ Es un documento dinámico cuyas evaluaciones de riesgo en regiones o zonas geográficas vulnerables, consideran los actuales y futuros escenarios climáticos. Artículo 3°, inciso II de la LGCC.

¹² Cfr. INECC, *Quinta Comunicación Nacional ante la CMNUCC, Op. Cit.*, p. 333.

ecosistemas y los elementos naturales que los componen) y de integralidad y transversalidad de políticas (adoptando un enfoque de coordinación y cooperación entre órdenes de gobierno). Esta política nacional de mitigación se instrumentará con base en un principio de gradualidad, promoviendo el fortalecimiento de capacidades nacionales para la mitigación de emisiones y la adaptación a los efectos adversos del cambio climático, priorizando en los sectores de mayor potencial de reducción.¹³

Respecto al segundo eje rector, la LGCC establece como acciones de adaptación: la determinación de la vocación natural del suelo; el manejo, protección, conservación y restauración de los ecosistemas, recursos forestales y suelos; el aprovechamiento sustentable en los distritos de desarrollo rural; el establecimiento y conservación de las áreas naturales protegidas y corredores biológicos; la elaboración de los atlas de riesgo y aplicación de las reglas de operación de programas de subsidio y proyectos de inversión y los programas de conservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.¹⁴

Igualmente, se han realizado algunas reformas a la LGDFS y a la LGEEPA, en las que se establecen diversas disposiciones importantes para la implementación del mecanismo REDD+, al generar un marco mínimo de instituciones e instrumentos de política nacional forestal. Por ejemplo, la incorporación de los conceptos y acciones de “deforestación”, “degradación”, “fondo forestal mexicano”, “manejo forestal”, “ordenación forestal”, “programa de manejo forestal”, “Registro Forestal Nacional (RFN)”, “servicios ambientales” y “unidad de manejo forestal”.¹⁵

Por su parte, la LGDFS tiene como objetivo regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, cultivo,

¹³ Artículo 32° de la LGCC.

¹⁴ Artículo 29° de la LGCC.

¹⁵ Cfr. Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, *Proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de las Leyes Generales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y de Desarrollo Forestal Sustentable, en materia de Servicios Ambientales*, México, D. F., 29 de noviembre de 2011, Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/dic/20111206-III.html#DictamenaD3>, [última visita, noviembre de 2012].

manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país, sus recursos y servicios ambientales, así como la distribución de competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios. La Ley Agraria es la legislación básica que rige la propiedad de la tierra ejidal en México, y por lo tanto resulta de vital importancia para REDD+.

A pesar de las reformas que se han realizado para la implementación de un marco jurídico para REDD+ en México, aún existen aspectos en los diversos ordenamientos jurídicos que necesitan ser fortalecidos, alineados y estandarizados para evitar incentivos perversos en las políticas económicas, ambientales y sociales, y para que sean compatibles con las normas internacionales de derechos humanos, y en particular relativas a los pueblos indígenas. Estos aspectos se tratarán en los capítulos siguientes.

El *Borrador de la ENAREDD+* reconoce que es necesario lograr la coordinación y alineación de diversos ordenamientos jurídicos. Esto, debido a que contemplan facultades expresamente determinadas para estados y municipios; así como la posibilidad de que, mediante convenios o acuerdos de coordinación, los gobiernos de los estados (con participación, en su caso, de municipios) asuman una serie de funciones conferidas de origen a la Federación que resultan relevantes para el tema REDD+. Sin embargo, estas leyes, en muchas ocasiones tienen disposiciones encontradas o vacías que dificultan su coordinación efectiva.

— INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

—
El documento de *Visión de México sobre REDD+* describe las aspiraciones del país en temas forestales y su vínculo con la mitigación y adaptación al cambio climático; también plantea la importancia de integrar políticas públicas y esquemas de financiamiento en formas de acción que favorezcan y mejoren las condiciones de los bosques y sus habitantes.¹⁶ El *Borrador de la ENAREDD+* que actualmente está en construcción prevé un conjunto de acciones que promueven de manera simultánea la mitigación y adaptación a través de un manejo integral

¹⁶ Cfr. CONAFOR, *Visión de México sobre REDD+: hacia una estrategia nacional*, Op. Cit., p. 29, [última visita, junio de 2013].

del territorio que estimule el Desarrollo Rural Sustentable (DRS), y por tanto, apunta a una convergencia de la agenda ambiental y rural.¹⁷

Entre otros instrumentos de política relacionados con REDD+, están la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC), el Programa Especial de Cambio Climático, los Programas Estatales de Cambio Climático y los Programas Forestales. A nivel local, de acuerdo a lo dispuesto en la LGCC, serán los Programas de las Entidades Federativas en materia de cambio climático y los Programas Municipales de cambio climático, en sus respectivos ámbitos de competencia.

En materia forestal existen diversos programas para apoyar a las comunidades forestales. Entre los programas que tienen mayor incidencia en ejidos y comunidades están: el Programa de Pago por Servicios Ambientales, el Programa de Desarrollo Forestal, el Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, el Programa de Silvicultura Comunitaria, el Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas y lo que, al interior, antes del actual Programa Nacional Forestal, se denominaban como Programas Especiales, que son instrumentos específicos de focalización de cuencas hidrológicas prioritarias.¹⁸

— INSTRUMENTOS ECONÓMICOS —

Para la implementación del mecanismo REDD+, México cuenta con recursos limitados y debe enfrentar una diversidad de retos, lo cual obliga a plantear esquemas más eficientes en la forma de utilizarlos. También hay que considerar que aún persisten esquemas de índole fiscal, financiera y económica que generan un aprovechamiento ineficiente de los recursos forestales y que, además, acentúan las diferencias económicas de la población.¹⁹ Asimismo, la LGCC mandata que los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito de sus respectivas

¹⁷ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, Op. Cit., p. 11, [última visita, julio de 2013].

¹⁸ Cfr. CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/cambio-climatico-y-bosques>.

¹⁹ Cfr. IDLO, et. al., *Preparación jurídica para REDD+ en México Estudio Nacional*, Op. Cit., p. 13, [última visita, noviembre de 2012].

competencias, desarrollen instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en materia de cambio climático.²⁰

En materia forestal se ha pugnado porque el gobierno no sólo establezca subsidios a la producción, sino que también brinde incentivos para la compra de productos sustentables de las comunidades forestales, pues los datos duros arrojan que los altos costos de transacción y la baja productividad del sector forestal en nuestro país sólo contribuye al 1% del PIB.²¹ La producción forestal maderable del país satisface el 25.9% del consumo nacional, habiendo registrado en los últimos doce años una disminución del 41%.²²

Por otro lado, organizaciones como Reforestamos México han pugnado porque el gobierno incentive al sector privado para que las empresas consuman madera certificada para cumplir con la normatividad, asegurar sus cadenas de valor y tener una buena reputación; esto, en congruencia con algunas iniciativas internacionales que están pidiendo a las grandes empresas reducir sus emisiones de carbono.²³ Además, se señala que deben fortalecerse los esquemas de otorgamiento de crédito para evaluar mecanismos que ayuden a las comunidades rurales, los cuales deben estar orientados a los canales de comercialización en los productores, a fin de tener un esquema de mercado eficiente.²⁴

El contenido del presente estudio se basó en información compilada de diversos foros y mesas de diálogo organizados por la IFLGMx, del

²⁰ Artículo 91º de la LGCC.

²¹ Cfr. Jesús Belmonte, *Segundo Taller de dialogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático*, realizado del 12 y 13 de marzo de 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

²² Enrique Serrano Gálvez, Coordinador General de Planeación e Información de la CONAFOR, *Segundo Taller de dialogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático*, realizado del 12 y 13 de marzo de 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

²³ Cfr. Ernesto Herrera Guerra, Director General de Reforestamos México, participante en el tema de "Competitividad y presupuesto" en la Mesa de diálogo sobre "Presupuesto forestal", Frente al cambio climático y reactivación productiva sustentable, Op. Cit.

²⁴ Cfr. *Ibidem*.

análisis del marco jurídico actual, de la consulta de diversas doctrinas y de la entrevista con actores estrechamente involucrados en el tema de REDD+. Los resultados de estos foros y mesas de diálogos son plasmados en el presente estudio en los diversos capítulos en los que se sintetiza la situación de REDD+ del país, a partir de ocho temas claves: 1) Propiedad de las tierras, bosques y carbono; 2) Ordenamiento territorial; 3) Arreglos institucionales; 4) Distribución de Beneficios; 5) Salvaguardas; 6) Participación Social; 7) Niveles de Referencia y MRV, e 8) Implementación y Cumplimiento. 🌲

— **PROPIEDAD DE TIERRAS, BOSQUES Y CARBONO**

— MARCO LEGAL DE LA PROPIEDAD DE LAS TIERRAS —

Para la implementación del mecanismo REDD+ resulta indispensable que exista claridad respecto a los derechos, instituciones y procedimientos que regulan la tenencia de la tierra y los recursos naturales sobre ella para lograr una efectiva distribución de beneficios. Se estima que la certidumbre sobre la propiedad de la tierra brinda a los dueños de los bosques una mejor relación con el gobierno y el sector privado y los hace menos vulnerables a la expropiación o despojo de sus tierras que podría generarse por los intereses que involucrará el mecanismo REDD+.¹ Por ello, resulta conveniente analizar el marco jurídico de las tierras en México; esto, para detectar aquellos conflictos o vacíos legales que aún existen y que tienen estrecha relación con la propiedad del carbono y el mecanismo REDD+.

En el caso mexicano, la Nación es quien detenta la propiedad originaria de las tierras y su dominio es transmitido a los particulares, constituyendo así la propiedad privada; sin embargo, la tierra puede afectarse cuando, por causas de utilidad pública, así se justifique. Con base en dicho interés público es que se establecen las modalidades y medidas de ordenación de la tierra, aguas y bosques, a fin de preservar y restaurar el equilibrio ecológico así como regular la explotación colectiva de los ejidos y comunidades, la pequeña propiedad rural, la agricultura, la ganadería y la silvicultura, entre otras actividades económicas.²

Desde las reformas realizadas al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) y la promulgación de la Ley Agraria, en 1992, se reconocieron tres regímenes de propiedad de la tierra: pública (federal y estatal), privada (pequeña propiedad) y social (ejidos y comunidades).

¹ Cfr. COTULA, Lorenzo y MAYERS, James, Tenure in REDD, *Start-pint or afterthought?*, International Institute for Environment and Development (IIED), Reino Unido, 2009, p. 3.

² Artículo 27°, primer y tercer párrafo de la Constitución.

—
RÉGIMEN DE PROPIEDAD SOCIAL

—
EJIDOS Y COMUNIDADES AGRARIAS

—
Para la implementación de REDD+, resulta particularmente importante el régimen social, toda vez que más del 70% de los bosques se encuentran bajo un régimen de propiedad ejidal o comunal y de pueblos indígenas. La tierra restante es propiedad de particulares o administrada por autoridades públicas.³

El régimen social está constituido por los ejidos y comunidades agrarias (los cuales se consideran núcleos agrarios)⁴, y la legislación establece las bases para la explotación de sus tierras y su operación de acuerdo con su reglamento interno, que debe contener las bases generales para la organización económica y social.

La Constitución reconoce su personalidad jurídica y protege su dominio sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para el aprovechamiento productivo y la realización de acciones de fomento que eleven su nivel de vida.⁵

La Ley Agraria autoriza a los ejidos y las comunidades a adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos; asimismo, establece los procedimientos por los cuales pueden otorgar el uso de sus tierras, o bien, transmitir sus derechos parcelarios (en el caso de los ejidos)⁶ entre los miembros del núcleo de su

³ Cfr. FELICANI ROBLES, Francesca, *Carbon rights in Redd+: The case of México*, en REDD Net Case Study, *Op. Cit.*, p. 3, [última visita, mayo de 2013].

⁴ Existen varias diferencias entre los ejidos y comunidades. El ejido es el núcleo de población a quien el gobierno dotó de una porción de tierra, bosque y aguas para su explotación. Mientras que la comunidad agraria es el conjunto de tierras, bosques y aguas que le fueron reconocidas o restituidas por tener presuntamente la posesión por tiempo inmemorial, con costumbres y prácticas comunales. El ejido está constituido por la Asamblea y el Comisariado Ejidal (Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales). Por su parte la comunidad está regida por el Comisariado de Bienes Comunales como órgano de representación y gestión administrativa de la Asamblea de Comunereros.

⁵ Artículo 27º, primer párrafo de la Constitución.

⁶ La parcela ejidal es aquella superficie de tierra de cultivo suficiente para proporcionar, con su explotación y aprovechamiento, a una familia campesina, un ingreso sustentable

población.⁷ También fija los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la Asamblea Ejidal puede otorgar al ejidatario el dominio pleno sobre su parcela a fin de constituir propiedad privada individual.⁸

La explotación de las tierras ejidales se puede realizar de manera colectiva por un ejido cuando su Asamblea lo autorice, estableciéndose previamente la forma en que se organizará el trabajo y la explotación de los recursos del ejido así como los mecanismos para el reparto equitativo de los beneficios, la constitución de reservas de capital, de previsión social o de servicios y las que integren los fondos comunes.⁹

—
PUEBLOS INDÍGENAS

—
Las tierras de los pueblos indígenas¹⁰ son reguladas principalmente por la Constitución, la cual reconoce su derecho al uso y disfrute preferente de los recursos naturales en los lugares donde ellos habitan y a la libre determinación; es decir, a la autonomía para acceder y hacer uso de sus recursos naturales, con respeto a las formas y modalidades de la tenencia de la tierra.¹¹

Las normas y principios establecidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) también son aplicables, ya que México es parte del mismo. El Convenio 169 prevé, entre otras cosas, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas sobre las tierras

que le garantice solventar sus necesidades mínimas de alimentación, vestido y educación. Cfr. LEYVA GARCÍA, Heriberto, *Naturaleza jurídica de la parcela ejidal (unidad de dotación) es un derecho sustentable*, *Tribunales Agrarios, Revista Tribunales Agrarios*, p. 17, http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_Tribunales-Agrarios/rev39_3.pdf.

⁷ Artículo 11º de la Ley Agraria.

⁸ Artículo 29º de la Ley Agraria.

⁹ Artículos 9º a 20º de la Ley Agraria.

¹⁰ Los pueblos indígenas son considerados por el art. 2º, párrafo segundo y tercero de la Constitución como aquellos grupos que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

¹¹ Artículo 2º de la Constitución.

que tradicionalmente ocupan y requiere estructuras de propiedad colectiva que sean respetados.

—
RETOS RESPECTO A LA TENENCIA Y POSESIÓN DE LAS TIERRAS
—

Actualmente existen diversas lagunas o vacíos legales en torno a la tenencia de la tierra que podrían afectar a la implementación del mecanismo REDD+, debido a que la Ley Agraria reconoce los derechos de propiedad de ejidos y comunidades como personas colectivas y la legal posesión de ejidatarios y comuneros en lo individual (generalmente el hombre jefe de familia). Sin embargo, no se considera que en la práctica existe un gran número de personas, como viudas, avecindados, herederos y jornaleros, quienes a pesar de contar con la posesión *de facto* y contribuir al manejo de los recursos forestales carecen de derechos reconocidos por la legislación. En este orden de ideas, existe la preocupación de varias organizaciones, entre ellas el CEMDA, de que muchas personas queden excluidas de los procesos de la distribución de incentivos y beneficios generados por el mecanismo REDD+.¹²

Una solución que ha sido propuesta al respecto, es definir claramente los derechos y obligaciones de los poseedores *de facto* de los bosques para poder regular de mejor manera el futuro acceso a los beneficios generados por el usufructo de la tierra, los recursos forestales y el carbón. Otra opción es establecer incentivos en los programas públicos y sus Reglas de Operación a favor de quienes en la práctica poseen, manejan, cultivan y conservan los bosques, y no necesariamente son los que formalmente detentan los derechos ejidales o comunales. Con ello, probablemente se beneficiarán mujeres, avecindados, intestados y viudas que no tienen reconocido ningún derecho en la Ley Agraria.¹³ Por otra parte, se considera necesario impulsar la resolución de conflictos de tierras mediante la Sedatu, la Procuraduría General Agraria y

¹² Cfr. Mtro. Juan Carlos Carrillo, CEMDA, en Panel “Retos Del Marco Normativos” del Foro “Temas Críticos de REDD+ en México”, 7 de noviembre de 2012.

¹³ Ing. Gustavo Sánchez Valle, Presidente del Consejo Directivo de Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF), en el Panel I: “Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional” del Foro “Temas Críticos de REDD+ en México”, 7 de noviembre de 2012.

los Tribunales Agrarios para incrementar la seguridad de la tenencia de la tierra.

Otro aspecto relacionado con la implementación de REDD+, es el tema de la certificación de las tierras. Desde 1992 se estableció el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE)¹⁴, y desde entonces se han certificado 78.4% de las tierras ejidales y 43.8% de tierras comunales.¹⁵ Algunos programas forestales exigen la certificación, sobre todo en el caso de los pueblos indígenas, para obtener alguna autorización en materia de aprovechamiento forestal. Lo anterior puede considerarse un riesgo en caso de que el mecanismo REDD+ adopte el mismo esquema y reconozca únicamente las tierras certificadas, dejando en desventaja a un gran número de personas, sobre todo comunidades y pueblos indígenas.

Los territorios de los pueblos indígenas, a pesar de estar reconocidos constitucionalmente, no están claramente definidos; además, existen instancias que no reconocen sus formas de organización interna normadas por sus usos y costumbres, y tampoco respetan los procedimientos establecidos en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas que coadyuva en el ejercicio de su libre determinación y autonomía. Por ello, vincular a la CDI resulta importante en los procesos de certificación de tierras para garantizar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.¹⁶ También resultan aplicables los principios establecidos en el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, ya que pueden aportar mayor contenido sobre la forma en que se deben aplicar estas leyes.

¹⁴ El PROCEDE es un instrumento que el gobierno de la República estableció a favor de los núcleos agrarios para llevar a cabo la regularización de la propiedad social. El objetivo principal de este programa es dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos, según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten. (Secretaría de la Reforma Agraria, <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>.)

¹⁵ Cfr. FELICANI ROBLES, Francesca, *Carbon rights in Redd+: The case of México*, en *REDD Net Case Study, Op. Cit.*, p. 3, [última visita, mayo de 2013].

¹⁶ Cfr. Entrevista con la Lic. Verónica Lira, Investigadora A del Centro del CEDRSSA, 3 de diciembre de 2012.

Bajo este marco de referencia, se sugiere atender los conflictos de límites entre ejidos y ampliar los derechos a las personas que actualmente no son consideradas propietarias para promover el manejo adecuado y la conservación de los recursos forestales y los servicios ambientales que éstos brindan, así como para garantizar la adecuada distribución de beneficios en la implementación del mecanismo REDD+ en México, que será discutido en los siguientes capítulos.

RÉGIMEN DE LA PROPIEDAD PRIVADA

La propiedad privada, además de tener sus bases en la Constitución, está regulada tanto en el Código Civil Federal (y los estatales), como en la Ley Agraria. En materia forestal, las reglas para transferir la propiedad, así como el uso y usufructo de los terrenos forestales están establecidas por la LGDFS y señalan que la transmisión se debe realizar bajo protesta de decir verdad, ante la fe de notario público, haciendo constar si se cuenta, o no, con autorización en materia de cambio de uso del suelo, programa de manejo forestal y de suelos, programa de manejo de plantación forestal comercial o aviso de plantación forestal comercial. Este acto debe registrarse ante el Registro Nacional Forestal, independientemente de que se haya registrado también ante el Registro Agrario Nacional.¹⁷

MARCO LEGAL DE LA PROPIEDAD DEL CARBONO

Uno de los temas más importantes para la implementación de REDD+ ha sido la propiedad de carbono. Resulta vital definir la naturaleza jurídica de los bosques y sus servicios ambientales, a fin de determinar la titularidad de derechos sobre la propiedad de carbono y brindar certeza jurídica en el diseño de las instituciones e instrumentos que operarán y regularán el mecanismo REDD+ a nivel nacional.

La legislación mexicana no especifica expresamente quién tiene la propiedad del carbono. El artículo 134 Bis a la LGDFS reconoce el derecho de los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales a obtener beneficios económicos que deriven del manejo

¹⁷ Artículo 61º de la LGDFS.

forestal sustentable y de la conservación y/o mejoramiento de los servicios ambientales. Sin embargo, no se especifica quién tiene la propiedad sobre tales servicios ambientales o el mismo beneficio.

El *Borrador de la ENAREDD+* —dado a conocer en noviembre del 2012— aborda la propiedad del carbono separándola en carbono capturado y carbono de emisiones evitadas. Dicho documento señala que “reconociendo que el CO₂ es un gas que, al ser absorbido por la vegetación el carbono se incorpora a la biomasa, la propiedad sobre ese carbono corresponde a los dueños de los terrenos forestales así como los frutos que genere.”¹⁸ El *Borrador de la ENAREDD+* entiende a las emisiones evitadas como “los cambios en emisiones de CO₂ a la atmósfera como resultado de la deforestación y degradación de bosques con relación a un nivel de emisiones de referencia que los países deberán establecer”.¹⁹ Señala que no pueden realizar transferencias a individuos por no deforestar o por no degradar los bosques porque la deforestación como otras actividades que degradan los bosques son acciones reguladas como infracción o delito en la LGDFS y en el Código Penal Federal, respectivamente.²⁰

No obstante, se ha cuestionado por diversos actores dicho argumento, toda vez que no todos los actos de deforestación y degradación forestal se consideran ilegales, dado que Semarnat tiene la atribución de otorgar autorizaciones para cambiar el uso de suelo en territorios forestales con el objeto de realizar otras actividades económicas, las cuales constituyen las principales causas de deforestación. Por lo cual, este argumento es insuficiente para no distribuir los beneficios generados de las emisiones evitadas.

Existen diversas posturas que consideran que la propiedad del carbono (ya sea capturado o evitado) corresponde a los propietarios de los bosques tras interpretar diversos artículos (27 Constitucional; 5º y 7º, fracciones XXV y XXXIX de la LGDFS).²¹ La LGDFS, en su artículo 5º,

¹⁸ CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, *Op. Cit.*, p. 28.

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Cfr. Ibidem.*

²¹ *Cfr.* Entrevista con el Mtro. Juan Carlos Carrillo, *Coordinador de Programa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)*, 18 de noviembre del 2012.

indica que: “la propiedad de los recursos forestales, comprendidos dentro del territorio nacional, corresponde a los ejidos, las comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales y a los propios órdenes de gobierno de los terrenos donde aquéllos se ubiquen”, y son ellos quienes pueden obtener las autorizaciones en materia forestal.²² A su vez, el artículo 7º, en su fracción XXV de la misma ley, define a los recursos forestales como: “La vegetación de los ecosistemas forestales, sus servicios, productos y residuos, así como los suelos de los terrenos forestales y preferentemente forestales”.

Conforme a lo anterior, parece claro que los recursos forestales que involucran la distribución de beneficios derivados de “los servicios ambientales”, como es el caso de la captura de carbono, corresponde a los propietarios y legítimos poseedores de los bosques; sin embargo, no es claro si las emisiones evitadas también podrían considerarse como servicios ambientales al regular el clima. Además, es preciso señalar que la lista de servicios ambientales contenida en el artículo 7 de la LGDFS, no es exhaustiva, por lo que incluso si las emisiones evitadas no se incluyen en los términos discutidos esto no excluye que puedan constituir servicios ambientales.

A fin de superar dichas incertidumbres en la legislación y la necesidad de garantizar la coherencia entre ENAREDD y la legislación, se han realizado varias reuniones de trabajo entre diversas organizaciones para definir dicha situación.

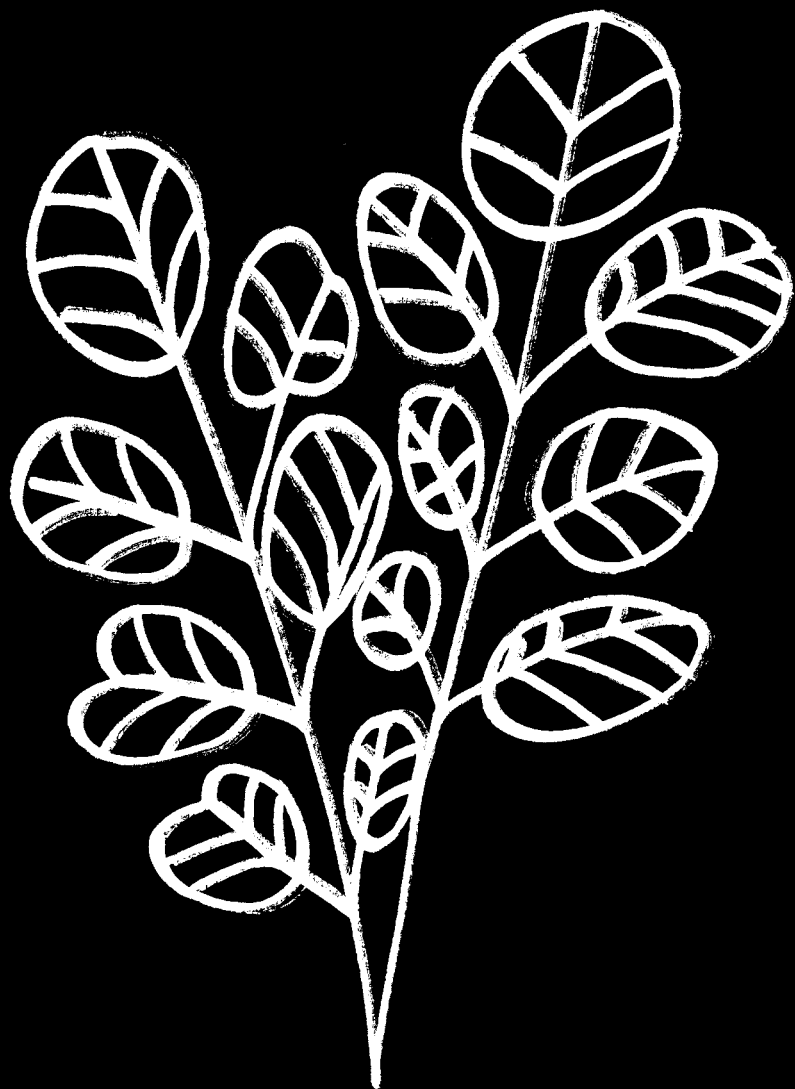
En este sentido, con el objeto de tener una regulación más adecuada en la tenencia de la tierra y la propiedad de carbono para la implementación de REDD+, se sugieren las siguientes propuestas de reforma:

- Respecto a las tierras de las comunidades indígenas, en diversos foros se ha propuesto el crear una Ley para los Pueblos Indígenas que regule el uso y disfrute de los recursos naturales de los territorios que habitan y ocupan las comunidades indígenas; sin embargo, también se considera que uno de los grandes retos será el que se reconozca a las comunidades indígenas dentro de las figuras institucionales que contempla la legislación vigente, salvaguardando sus particularidades, considerándolas como sujetos de derecho

²² Artículos 5º y 63º de la LGDFS.

público con personalidad jurídica para que se puedan reconocer y respetar sus formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad.

- Una de las instituciones clave cuando se habla de certificados REDD+ es el Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Es importante que su Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia agraria, incorpore dentro del Registro Agrario, en coordinación con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, los terrenos agrarios en donde se encuentran comunidades indígenas, a fin de que se valoren dentro de los procedimientos agrarios y administrativos. Asimismo, es importante que la Semarnat incorpore, en su Registro Nacional Forestal, en coordinación con Sedatu y la CDI, información sobre los territorios donde se ubiquen comunidades indígenas. Lo anterior, a fin de que se valoren en el diseño de políticas públicas y en los procedimientos administrativos para que salvaguarden el ejercicio de sus derechos.
- Con el fin de reconocer los alcances jurídicos de los proyectos REDD, se considera que sería trascendente definir en la LGDFS y en la LGCC el concepto de carbono, así como incluir en la ya existente definición de servicios ambientales la reducción de emisiones, tal y como se señala en la LGCC. 🌲



ORDENAMIENTO TERRITORIAL

MARCO LEGAL DE LOS ORDENAMIENTOS AMBIENTALES

La forma de ordenar el territorio resulta una piedra angular en el diseño y futura implementación del mecanismo REDD+ en México. Esto, debido a que en un mismo espacio (territorio) coinciden y coexisten tanto flora y fauna silvestre (bosques y selvas, con su biodiversidad característica) como doméstica (ganado, milpas, hortalizas y plantaciones forestales), seres humanos (turismo, agricultura) con sus respectivas actividades e infraestructura (camino, viviendas, presas). El cambio de uso de la tierra es responsable de 82% de la deforestación y la degradación forestal en México. La competencia por los usos de la tierra sigue representando una grave amenaza para los recursos forestales.

La deforestación y degradación del suelo en México, además de la expansión de la frontera agrícola, ha sido generada por diferentes causas, dentro de las cuales podemos destacar los cambios de uso de suelo por la construcción de obras de infraestructura de comunicaciones, desarrollos urbanos y turísticos, actividades mineras y tala clandestina —que en muchas ocasiones está acompañada de otras actividades ilícitas como el narcotráfico¹—. De ahí la importancia de que el tema REDD+ permee a toda la administración pública y sociedad en general. Por eso es necesario que las instituciones que se vinculan con la gestión del territorio como la Semarnat, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y la Secretaría de Turismo (Sectur), se involucren y asuman su corresponsabilidad en el desarrollo e implementación de la política REDD+ en México.

En materia ambiental el ordenamiento del territorio se establece mediante los programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET), formulados en el marco del Sistema Nacional de Planeación

¹ Segundo Taller de diálogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático, realizado el 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

Democrática.² Estos OET deben considerar las características, disponibilidad y demanda de recursos naturales, las actividades productivas que se desarrollen, la ubicación de los asentamientos humanos y los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.³

Asimismo, se ordena el territorio a través de la zonificación de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs), instrumento técnico de planeación que establece programas de manejo con el objetivo de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, establecidas mediante la declaratoria correspondiente.⁴

En materia forestal, también se han establecido algunos instrumentos técnicos de planeación para ayudar a ordenar el territorio como: el Sistema Nacional de Información Forestal, el INFyS y la Zonificación Forestal y el Registro Forestal Nacional, entre otros. De los ocho instrumentos técnicos que la política nacional establece, la zonificación forestal es de los más importantes. Se realiza por la CONAFOR, con la aprobación de la Semarnat, en la que se identifican, agrupan y ordenan los terrenos forestales y preferentemente forestales por funciones biológicas, ambientales, socioeconómicas, recreativas, protectoras y restauradoras, con el objetivo de propiciar una mejor administración de los recursos y contribuir al desarrollo forestal sustentable.⁵

En el sector turístico, la Ley General de Turismo (LGT) establece su propio Ordenamiento Turístico del Territorio.⁶ La Sectur debe expedir el Programa de Ordenamiento Turístico General del Territorio, con la intervención de las dependencias federales y autoridades locales y municipales conforme a lo dispuesto en la LGT y su Reglamento, la LGEEPA, la LGAH y demás disposiciones legales aplicables. Mediante

² Artículo 20° de la LGEEPA.

³ Artículo 20° BIS de la LGEEPA.

⁴ Artículo 3°, fracción XXXIX de la LGEEPA.

⁵ Artículos 48° y 49° de la LGDFS.

⁶ Artículo 3° de la LGT.

este programa, se propone la zonificación en los planes de desarrollo urbano, así como el uso del suelo, y aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos; asimismo, se establecen los lineamientos y estrategias turísticas para la preservación de recursos turísticos.⁷

La LDRS ha implementado la planeación del DRS a través de los Distritos de Desarrollo Rural Sustentable, como base para desarrollar los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el PEC. A partir de los distritos se genera un programa de DRS para los estados y municipios,⁸ el cual define las prioridades de desarrollo.⁹

Estos programas impulsan los proyectos de desarrollo rural, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales,¹⁰ enumerando las acciones que se deben llevar a cabo. Posteriormente, con base en los programas, se realizan los convenios de apoyo entre los tres órdenes de gobierno para el DRS.¹¹ Sin embargo, la ordenación del territorio se lleva a cabo principalmente desde la perspectiva del sector rural/agrícola sobre la base de los Distritos de Desarrollo Rural que están regulados por la LDRS, que ha contribuido a la prevalencia de las políticas públicas que estimulan el cambio de uso del suelo para promover las actividades agrícolas. Por lo tanto, se considera que se debe de reformar la LDRS para que se integren parámetros de sustentabilidad integrales.

⁷ Artículo 24° de la LGT.

⁸ Artículo 13° de la LDRS.

⁹ Artículo 24° de la LDRS.

¹⁰ Artículo 13° de la LDRS.

¹¹ Semarnat, Dipsonible en [http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento ecologico/Documents/bitacora_cuenca_valle_mexico/diagnostico_final%2022_marzo_7.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamiento%20ecologico/Documents/bitacora_cuenca_valle_mexico/diagnostico_final%2022_marzo_7.pdf), [última visita, mayo de 2013].

—
PROBLEMÁTICAS DE LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES

—
FALTA DE COORDINACIÓN ENTRE LOS ORDENAMIENTOS TERRITORIALES

—
En el marco legal mexicano diversas leyes establecen instrumentos de ordenación y planeación territorial sin que en la práctica exista una efectiva coordinación entre sí: zonificación forestal,¹² ordenamiento ecológico,¹³ planeación rural sustentable y Distritos de Desarrollo Rural¹⁴, ordenamiento turístico del territorio,¹⁵ OTAH y del desarrollo urbano y programas municipales de desarrollo urbano.¹⁶

No existen instrumentos o mecanismos que garanticen o faciliten una efectiva coordinación de los diferentes sectores en la planeación del territorio y que hagan una evaluación integral del mismo. Incluso, en algunos casos, se va más allá que la propia Constitución, como es el caso de la LGT que indebidamente otorga facultades a los municipios para expedir los ordenamientos territoriales, excediendo lo establecido en el artículo 115 de la Constitución. Se aprecia que la forma actual de ordenar el territorio ha propiciado la expansión de la agricultura a terrenos poco aptos, la disminución de la rotación de cultivos y terrenos de barbecho (la tierra que no está sembrada durante un tiempo para que descanse), y la ampliación de la ganadería extensiva, lo cual ha contribuido al deterioro ambiental y de los bosques.¹⁷

Se ha sostenido que en el ordenamiento territorial no existe claridad sobre los mecanismos de articulación necesarios para armonizar las acciones sectoriales y territoriales, así como sus diferencias y complementariedades, lo que ha provocado que se confunda con la planeación

¹² Artículo 48° de la LGDFS.

¹³ Artículo 19° de la LGEEPA.

¹⁴ Artículo 12° y 29° de la LDRS.

¹⁵ Artículo 24° de la LGT.

¹⁶ Artículos 11° y 56° de la LGAH.

¹⁷ Cfr. NEGRETE, Gerardo y AGUILAR, Emilio, *Op. Cit.*, p. 31.

ambiental y el urbanismo.¹⁸ Por ello, se estima necesario que se cuente con un único instrumento de ordenamiento territorial que incluya una visión urbana y rural, el cual debe establecer una planeación integral (sistémica) del uso de los recursos naturales.

En este orden de ideas, para una adecuada implementación del mecanismo REDD+ se deberá planificar el ordenamiento del desarrollo e integrar a todos los sectores y autoridades que inciden en el territorio con ecosistemas forestales. Debe haber un desarrollo de infraestructura con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, energético con la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, social con la Secretaría de Desarrollo Social y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indios, turístico con Sectur, de tenencia de la tierra con Sedatu y de protección civil con la Secretaría de Gobernación.

El Desarrollo Rural Sustentable (DRS) constituye uno de los medios para lograr la integración entre los usos de tierra de los diferentes sectores. El *Borrador de la ENAREDD+* establece de manera expresa: “El DRS constituye la mejor forma de concretar REDD+ en México con el objetivo de mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, promoviendo el manejo y la conservación de los bosques como una forma de sustento económico.”¹⁹ Por ello, resulta necesaria la reorientación y alineación de las políticas públicas, en función de la vocación natural de los suelos, que incentiven la recuperación de las áreas degradadas y premien buenas prácticas. Se deben destinar más recursos para acciones preventivas y no sólo para mitigar los daños.

El documento *Visión de México sobre REDD+* señala algunas metas que cobran particular relevancia en el ámbito de la planeación territorial: establecer mecanismos de coordinación territorial entre Semarnat, CONAFOR y SAGARPA para la implementación de acciones REDD+; contar con instancias instrumentadoras a nivel territorial en coordinación con los distintos órdenes de gobierno; desarrollar acciones para probar modelos de operación del mecanismo REDD+ en zonas de

¹⁸ Cfr. Yolanda LARA, *et al.*, “Dilemas Institucionales”, *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, INE-Semarnat, México, D.F., 2006, p. 95.

¹⁹ Cfr. *Borrador de la ENAREDD+*, *Op. Cit.*, p. 26 y 27.

atención prioritaria por alto riesgo a la deforestación y degradación de los bosques.²⁰ Por ello, resulta necesario que la CIDRS juegue un papel central en el cumplimiento de este objetivo incluyendo al sector forestal en su agenda. Como se mencionó anteriormente, la integración de la Sedatu a la CIDRS es un primer paso importante, dado el papel central de Sedatu en la ordenación del territorio.

Existen diversos conflictos legales que impiden la coordinación efectiva de la ordenación del territorio. Un ejemplo de ello se observa en los procedimientos establecidos por la LGEEPA y la LGDFS en materia de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, toda vez que por un lado la LGEEPA, para poder autorizar un cambio de uso de suelo, requiere de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), mientras que la LGDFS requiere de estudios técnicos justificativos, y si bien en sus reglamentos se permite solicitar la autorización a través de un juicio sumario, en la práctica los requisitos de la EIA son más laxos y menos específicos.²¹

Otro conflicto consiste en la falta de armonización entre la Ley Agraria y la Ley Ambiental. La primera desconoce como *agrícola* a todas las tierras que no estén efectivamente dedicadas a las actividades económicas, como la ganadería, agricultura o aprovechamiento forestal (artículo 116. LA); mientras que la LGEEPA reconoce que las áreas destinadas voluntariamente a la conservación son a su vez áreas productivas que cumplen una función de interés público (artículo 55 Bis). Este conflicto de leyes ha llevado a la expansión de la frontera agrícola a expensas de los bosques mexicanos.

Para ello, resulta fundamental generar una adecuada coordinación entre las diversas Secretarías a través de la CIDRS, colocando al sector forestal dentro de su agenda. Como se mencionó antes, un primer paso que se ha dado para esto, es la propuesta de reforma al artículo 21 de la LDRS, con la finalidad de incorporar la Sedatu a la CIDRS, que ahora es la autoridad competente en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y desarrollo regional, y la cual actualmente está facultada para el desarrollo de los programas de desarrollo territorial urbano.

²⁰ *Ibidem*, p. 32.

²¹ *Cfr.* Entrevista con Magaly Montesinos Rivera, Subdirectora de la Iniciativa GLOBE México, 11 de abril de 2013.

LA NECESIDAD DE INCLUIR UNA VISIÓN ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL DISEÑO DE LOS OET

Algunos especialistas señalan que el ordenamiento territorial ha enfocado su planeación forestal desde una perspectiva nacional, y que es importante llevar a cabo la planeación regional desde una perspectiva estatal o municipal para fortalecer la vinculación entre las entidades federativas, los municipios y las propias comunidades. Asimismo, se ha señalado que se debería aprovechar el Reglamento de la LGCC para desarrollar en éste una visión local e integral, así como incluir la opinión de las comunidades y los dueños del bosque,²² en virtud de que los esquemas de planeación centralizada no han resuelto los graves problemas ambientales de México.²³

En el marco de las diversas reuniones para una reforma forestal integral, sostenidas por la IFLGMx, CONAFOR y diversas comisiones legislativas, se ha llegado a diversas conclusiones, que resultan aplicables en materia de ordenamiento territorial para lograr una mejor coordinación entre los tres niveles de gobierno; entre éstas están:

- La alineación de leyes estatales forestales en el marco de la LGDFS.
- La comunicación y participación activa de los Consejos Estatales Forestales.
- El cambio de uso de suelo y la participación de las autoridades locales competentes.
- Los mecanismos de recaudación local (ejemplo: Ley de Servicios Ambientales del estado de México, que permitan internalizar el costo de la producción de servicios a los organismos operadores de agua para transferirlo a una estrategia colaborativa entre la entidad federativa y la Federación para llevar a cabo una mayor colaboración.)
- El reforzamiento de la capacidad de las entidades federativas en esquemas de corresponsabilidad en las labores de protección y vigilancia.

²² *Cfr.* Juan Manuel Herrera, Segundo Taller de diálogo legislativo con Comunidades, Ejidotes y Pueblos Indígenas en materia de bosques y cambio climático, 12 y 13 de Marzo de 2013, Cámara de Diputados, San Lázaro, México D. F.

²³ *Cfr.* Fernando Tudela, (coordinador), La modernización forzada del trópico. El caso de Tabasco, México, 1989, Colegio de México, citado en LARA Yolanda, *et al*, *Ibidem*, pág. 103.

Asimismo, se propuso la iniciativa en la que se pretende reformar las fracciones V, VI, VII, VIII, XI y XIV del artículo 12 de la LGDFS en la Cámara de Senadores el 26 de febrero de 2013, en la que se propone que diversas facultades que son atribución de la Federación se realicen en coordinación con las entidades federativas a fin de incluir la participación estatal, como es el caso de la zonificación forestal del país y el diseño del Registro Forestal Nacional.

—
RECONOCIMIENTO DE LOS ORDENAMIENTOS
TERRITORIALES COMUNITARIOS
—

Los núcleos agrarios (ejidos y comunidades), el manejo del territorio y las estructuras sociales se basan en la propiedad común de los bienes naturales, conservando relaciones integrales entre el uso de los recursos y las formas primarias de producción. Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno y las comunidades de conformidad con sus estatutos comunitarios, con la única limitante de que sus actividades estén apegadas a la ley.²⁴

Este sentido se refleja en los procesos de planificación del manejo de tierras oficiales, que en la actualidad no involucran comunidades o reflejan el punto de vista de la comunidad. En México existen ejemplos exitosos de programas pilotos en comunidades, autorizados por la Semarnat desde 2002, en las que se ha realizado la planeación del territorio desde una visión comunitaria; se ha señalado que estos esfuerzos no han recibido un cobijo institucional para reconocer legalmente y fomentar los modelos de OTC, a pesar de los grandes beneficios que han generado en el manejo de los bosques.²⁵

Existen opiniones que consideran que aún existen varios obstáculos que impiden la ordenación del territorio desde una visión comunitaria, como el hecho de que ciertos núcleos agrarios tienen muy poca relación con sus autoridades municipales; incluso hay algunos que los desconocen como autoridades, como es el caso de los grupos de autodefensa que han surgido en algunos estados para hacer frente a

²⁴ Cfr. Fernando Tudela (Coordinador), *La modernización forzada del trópico. El caso de Tabasco, México, 1989*, Colegio de México, citado en LARA Yolanda, *et al*, *Ibidem*, p. 103.

²⁵ Cfr. *Ibidem*, p. 34.

la tala ilegal que realizan grupos de delincuencia organizada. Al mismo tiempo, existen algunas autoridades que subestiman las capacidades de las comunidades y los ejidos para participar en la toma de decisiones sobre el uso de sus territorios y la indefinición de linderos de los predios comunales y ejidales que sobrepasan los límites municipales.²⁶

A pesar de ello, las comunidades continúan pugnando por armonizar sus prácticas y conocimientos tradicionales con los procedimientos y los saberes técnicos basados en la normatividad para que las políticas y programas puedan realmente beneficiarlos. Es necesario que tanto el ordenamiento territorial, la gobernanza y la planeación tengan una visión comunitaria que sea obligatoria, y que tenga validez y reconocimiento jurídico para su operación.²⁷

Esta propuesta de reforma resulta sumamente relevante pues en los núcleos agrarios se concreta el manejo del territorio, ya que en la mayoría de ellos las estructuras sociales todavía se basan en la propiedad común de los bienes naturales, al mantener relaciones integrales entre el uso de los recursos y las formas primarias de la producción (la agricultura, la ganadería y la explotación forestal) y porque los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno, sin más limitaciones en sus actividades que las que dispone la ley.²⁸

Al respecto, diversas reformas a la LGEEPA han sido propuestas para incorporar los programas de ordenamiento ecológico comunitarios, ejidales y privados, como base del ordenamiento ecológico del territorio nacional, mismos que serán expedidos por las Asambleas de los Ejidos y comunidades agrarias, así como por los propietarios de predios privados, respectivamente. Adicionalmente, se sugieren las siguientes propuestas de reforma.

²⁶ Cfr. *Ibidem*, p. 31 y 32.

²⁷ Ver NEGRETE, Gerardo and AGUILAR, Emilio, *Op. Cit.*, p. 29.

²⁸ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, *Op. Cit.*, p. 40.

PROPUESTAS DE REFORMA

- Actualmente el sector rural se considera la base de la planeación, lo cual ha favorecido que las políticas públicas estimulen el cambio de uso de suelo para impulsar la actividad agrícola y ganadera y la actividad rural. Por ello, se sugiere reformar la LDRS para que se integren parámetros de sustentabilidad más estrictos.
- Revisar las circunscripciones de los Distritos de Desarrollo Rural, que son la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, y de la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal, a fin de que sea el eje de trabajo de la Sedatu.
- Podría reformarse el artículo 115 de la LDRS para que se integre el ordenamiento del territorio junto con el de las circunscripciones de la administración pública y de los órganos colegiados de concertación que tienen algunos sectores, a fin de que se cumpla la disposición constitucional de contar con un auténtico sistema de planeación democrática.
- Resulta fundamental generar una adecuada coordinación entre las diversas Secretarías a través de la CIDRS, colocando al sector forestal dentro de su agenda. Se debe incorporar la Sedatu a la CIDRS, que ahora es la autoridad competente en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y desarrollo regional.
- En la LDRS podría incorporarse dentro de los DDR la figura de *unidades de manejo integral* o de *paisajes* que establece la ENAREDD+ que resulta idónea para vincular a otros sectores.
- Incorporar dentro de los objetivos de la CIDRS la definición de las bases para que operen las unidades territoriales. ▲

ARREGLOS INSTITUCIONALES

El *Borrador de la ENAREDD+* señala que la definición de los arreglos institucionales será fundamental para la implementación efectiva de la estrategia en tres áreas principales: operación de políticas públicas (desde un enfoque territorial y gestión comunitaria de los bosques); alineación y coordinación entre las instituciones responsables de la conservación de los ecosistemas forestales y el manejo del territorio rural (desde diversos sectores y niveles de gobierno), y la capacidad de transitar a una gestión basada en resultados que vincule un monitoreo con los mecanismos de diseño y evaluación de políticas.¹

ENFOQUE TERRITORIAL Y GESTIÓN COMUNITARIA DE LOS BOSQUES

En el desarrollo del mecanismo REDD+ en México resulta esencial un enfoque territorial y una gestión comunitaria de los bosques a fin de lograr paisajes ecológicos con múltiples usos de suelo capaces de ofrecer funcionalidad ambiental, social y económica.² Este enfoque reconoce que REDD+ no sólo está relacionado con el sector forestal, sino que también está estrechamente relacionado con otras actividades. Para tal fin, el documento de *Visión de México sobre REDD+* reconoció como objetivo del mecanismo REDD+ el desarrollo rural sustentable, a través del cual se pretende planear el desarrollo integral del territorio. En los últimos años se ha implementado este enfoque de DRS mediante el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS),³ que busca la elaboración e integración de políticas públicas para promover la sostenibilidad en zonas rurales.⁴

¹ Cfr. Sergio Graf, participante de la Segunda Sesión Ordinaria 2013 del CTC, 14 de junio de 2013, México, D.F.

² Surge por mandato de la LDRS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de diciembre de 2001. Este Programa es propuesto al Ejecutivo Federal por la CIDRS, en el marco del PND y de los programas sectoriales, de las dependencias y entidades que la integren, y engloba las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo rural. Artículo 14° de la LDRS.

³ CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/marco-institucional/b-programa-especial-de-cambio-climatico>.

⁴ Cfr. Entrevista con el Mtro. Juan Carlos Carrillo, Coordinador de Programa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), 18 de noviembre del 2012.

Sin embargo, en la práctica, son pocos los arreglos institucionales que se desprenden del PECDRS y facilitan la implementación de mecanismos transversales como REDD+. Además, se estima que la legislación aplicable al sector rural no contempla ni considera el tema del cambio climático, y se encuentra totalmente desvinculada al mecanismo REDD+.⁵ Asimismo, se sostiene que al ser un tema que recién aparece en el ámbito legislativo, aún no se han definido acciones para coordinarse entre las diversas Secretarías que integran la CIDRS y la CICC, las cuales tienen enfoques sectoriales totalmente diferentes.⁶

Por lo tanto, se ha propuesto implementar REDD+ desde una perspectiva territorial integrada, de tal manera que todos los programas aplicados en los distintos sectores se lleven a cabo con la intención de hacerlo bajo el objetivo común de reducir las emisiones por deforestación y degradación ambiental. Aunado a lo anterior, diversas organizaciones civiles estiman que se deben alinear y estructurar las políticas desde una visión emanada del ámbito local (estatal, municipal y comunitario), estableciendo modelos de implementación descentralizada, mediante la colaboración intergubernamental en los tres ámbitos de gobierno; y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales a través de procesos asociativos.⁷

— COORDINACIÓN DE INSTITUCIONES —

El *Borrador de la ENAREDD+* contempla dentro de sus objetivos el desarrollo de mecanismos de vinculación entre los sectores involucrados (agrario, rural y ambiental), así como disposiciones reglamentarias que expliciten y precisen facultades y funciones entre las instituciones que inciden en el medio rural. Además, establece que se deben desarrollar protocolos de actuación que faciliten los espacios

⁵ Cfr. Mtra. Gloria Margarita Álvarez López, Directora de Estudios de Rentabilidad y Competitividad Sectorial, CEDRSSA, participante del Panel “Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional” del Foro “Temas Críticos de REDD+ en México”, 7 de noviembre de 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

⁶ Cfr. Entrevista con el Mtro. Iván Zuñiga, Director de Proyectos Especiales y Política Forestal del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.

⁷ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, Op. Cit., p. 43 y 44.

de trabajo interdisciplinario, así como la coordinación gubernamental con las organizaciones de la sociedad civil y con autoridades comunitarias que permitan la transversalidad, coordinación, coherencia y operación integrada de programas y políticas en torno al mecanismo REDD+ en México.⁸

Las autoridades involucradas en la conservación de los ecosistemas forestales son la Semarnat —autoridad cabeza del sector, facultada para formular la política ambiental y conducir la política nacional de desarrollo forestal—;⁹ la CONAFOR, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la PROFEPA y la Comisión Nacional para el Conocimiento y uso de la Biodiversidad (CONABIO).

De dichas autoridades, la CONAFOR es la más importante en materia REDD+, pues no sólo es la autoridad designada por el GT-REDD+ de la CICC para desarrollar la ENAREDD+, sino que, en materia forestal, es la autoridad competente para el desarrollo e impulso de las actividades productivas, de conservación y restauración, y participa en la formulación de planes, programas y aplicaciones de políticas de desarrollo forestal sustentable.¹⁰ Además, es el punto focal para atender el tema REDD+ en México.

En el ámbito rural, la SAGARPA es la autoridad encargada de formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, así como de establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales. La SAGARPA cuenta con una estructura conformada a nivel nacional por 33 Delegaciones y 192 Distritos de Desarrollo Rural.

En materia agraria, mediante diversas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), impulsadas a finales de 2012, se determinó la creación de la Sedatu con el objetivo de: “Propiciar

⁸ Artículos 16°, 58° y 59° de LGDFS.

⁹ CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/que-es-conafor>, [última visita, abril de 2013].

¹⁰ Cámara de Diputados, Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Gaceta Parlamentaria, Número 3646-III, jueves 15 de noviembre de 2012. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2012/nov/20121115-III/Iniciativa-1.html>, [última visita, julio de 2013].

condiciones de armonía y orden en el desarrollo territorial del país, para su aprovechamiento óptimo y generación de bienestar y vida digna en todos sus ámbitos: agrario, urbano, ejidos y comunidades, centros de población en general, ciudades, áreas metropolitanas y desarrollo regional y de vivienda”, asumiendo las funciones en materia de planeación y ordenamiento territorial con nuevos lineamientos que incorporen criterios de desarrollo sustentable.¹¹

También están involucradas nuevas autoridades en materia de cambio climático, como el INECC¹², el cual tiene a su cargo la formulación de estudios y recomendaciones relacionados con acciones de adaptación y mitigación del cambio climático. Con la promulgación de la LGCC, el INECC amplió y fortaleció las funciones que venía desarrollando como Instituto Nacional de Ecología, ya que se le otorgaron nuevas atribuciones para realizar investigaciones sobre el cambio climático en México.

Asimismo, a fin de generar una adecuada coordinación entre todas las Secretarías titulares de los sectores ambiental, de energía, economía, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, comunicaciones y transportes, desarrollo social y relaciones exteriores, para enfrentar el cambio climático, se creó, mediante el Decreto Presidencial de fecha 25 de abril de 2005, la CICC; misma que posteriormente fue restituida por la CICC que mandata la LGCC.¹³

Actualmente, la CICC tiene como objeto coordinar, en el ámbito de las respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la formulación e instrumentación de las políticas nacionales, así como promover el desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México ante la CMNUCC.¹⁴ Dentro de los logros de esta Comisión, está el PECC,

¹¹ Con la promulgación de la nueva LGCC el INECC amplió y fortaleció las funciones que venía desarrollando como INE, la nueva Ley en la materia le otorga nuevas atribuciones para realizar investigaciones sobre el Cambio Climático en México.

¹² Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREDD+*, Op. Cit., p. 24.

¹³ INE, http://cambio_climatico.ine.gob.mx/ccygob/mcopoliticoyprogr/mcopoliticoyprogr.html, [última visita, marzo de 2013].

¹⁴ CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/marco-institucional/b-programa-especial-de-cambio-climatico>, [última visita, abril de 2013].

programa que busca la elaboración e integración de políticas públicas para atender el cambio climático.¹⁵

Asimismo, para lograr la coordinación efectiva de los distintos órdenes de gobierno y la concertación entre los sectores público, privado y social, la LGCC establece la concurrencia de los tres poderes mediante el Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC). El SINACC está encabezado por el Presidente de México e incluye a gobiernos estatales así como a representantes de municipios y del Poder Legislativo.

Por lo anterior, se considera necesario generar mecanismos de articulación y coordinación entre las instituciones y las políticas públicas, tomando en cuenta las estructuras y formas de organización local y los instrumentos de gestión forestal comunitaria. Es necesario, también, promover el fortalecimiento de grupos de apoyo o agentes técnicos locales capaces de orientar y operar las diversas inversiones públicas hacia el DRS al nivel regional. Asimismo, se debe fortalecer la coordinación y participación intersectorial para el tema REDD+, de manera particular con Semarnat, SAGARPA, SRA, SCT, Sedesol y Sectur y el Sistema Nacional de Cambio Climático, de modo que no sólo esté anclado a la CICC, sino también en la CIDRS.

Con base en lo anterior, se puede concluir que el logro de los mecanismos institucionales adecuados para REDD+ no requiere de la creación de nuevas instituciones, sino utilizar los mecanismos existentes para mejorar la comunicación y coordinación entre las diversas autoridades relacionadas con el sector forestal.

Para lograr esto es necesaria la reactivación y creación de un Grupo de trabajo en la CIDRS; esto, para trabajar el tema de deforestación y degradación REDD+. Un primer paso que está realizando la IFLGMx es la elaboración de dos propuestas de reforma al artículo 21º de la LDRS, y de los artículos 17º, 45º y 84º de la LGCC,¹⁶ con la finalidad de incorporar la Sedatu a la CIDRS y a la CICC, toda vez que esta Secretaría fue creada recientemente para absorber diversas atribuciones que

¹⁵ Propuesta presentada en septiembre de 2013 por la Diputada Rosa Elba Pérez, del grupo parlamentario del PVEM a la Comisión de Cambio Climático de la Cámara de Diputados para su discusión.

¹⁶ Artículos 7º a 10º de la LGEEPA y 13º al 15º de la LGDFS.

anteriormente pertenecían a la Secretaría de la Reforma Agraria y de Desarrollo Social; sin embargo, desde su creación la Sedatu no ha sido incluida en estas comisiones intersecretariales. Asimismo, a través de la IFLGMx se ha promovido un diálogo entre los poderes ejecutivo y legislativo con miras a una *reforma forestal integral*, en el que participan diversas autoridades del sector ambiental pero también de la SAGARPA y Sedatu, para lograr una adecuada articulación entre los sectores y poder conocer la visión de cada una de estas dependencias.

— COORDINACIÓN ENTRE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO —

Se tiene un punto de partida en las disposiciones establecidas en el artículo 73° constitucional, el cual, a través de la fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico en concurrencia con el gobierno federal, estatal y municipal.¹⁷ Como resultado de la última fracción mencionada, se expidieron la LGEEPA y la LGDFS, que contemplan facultades expresamente enlistadas para la federación, los estados y los municipios. También establece la posibilidad de que, mediante convenios o acuerdos de coordinación, los gobiernos de los estados, con participación, en su caso de los municipios, asuman una serie de funciones que la federación delega en ellos.

Sin embargo, aún persiste la falta de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. Diversas organizaciones civiles estiman que se deben alinear y estructurar las políticas desde una visión emanada del ámbito local (estatal, municipal y comunitario) estableciendo modelos de implementación descentralizada, mediante la colaboración intergubernamental, en los tres ámbitos de gobierno; y fortalecer las capacidades de los gobiernos locales a través de procesos asociativos.¹⁸

Entre las reformas propuestas por la CONAFOR a este respecto está la propuesta de incluir el concepto de “manejo forestal comunitario” en

¹⁷ Cfr. Entrevista con el Mtro. Iván Zuñiga, Director de Proyectos Especiales y Política Forestal del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.

¹⁸ Anexo 10. Presupuesto de Egresos de la Federación 2014.

la LGDFS. Éste debe ser entendido como: “aquel Manejo Forestal que de manera colectiva realizan los propietarios, ejidos, las comunidades y pueblos indígenas bajo principios de sustentabilidad, equidad y de respeto a las tradiciones, usos y costumbres entre los integrantes del ejido, la comunidad o pueblo indígena”. Se considera que el Reglamento en la LGDFS es el que podría establecer los criterios para la acreditación de este manejo.

Esta propuesta se estima importante para la integración de una perspectiva comunitaria en la política forestal, así como para tener en cuenta las costumbres y prácticas locales en el contexto de las salvaguardias de REDD+. A nivel estatal, la falta de mecanismos de ingresos locales es también un problema que impedía la ejecución de los programas forestales. Por ello, desde la federación, se ha diseñado el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PECDRS), mecanismo actualmente utilizado para fortalecer los ingresos locales de estados y municipios, al que en 2014 se asignaron 124, 943.4 millones de pesos en seis componentes distintos con un rango de diversificación de más de 100 programas federales.¹⁹

— PROPUESTAS DE REFORMA —

- Para que la CONAFOR, en el marco de sus atribuciones y en seguimiento a lo dispuesto por la LGDFS, tenga una mayor participación en la elaboración de los programas forestales, se podría reformar la LGDFS de tal modo que la elaboración del Programa Estratégico Forestal Nacional lo realice Semarnat en coordinación con la CONAFOR.
- Se recomienda modificar el artículo 7° del LGDFS para integrar como nuevo concepto “el manejo forestal comunitario”. Éste deberá ser entendido como: “aquel Manejo Forestal que de manera colectiva realizan los propietarios, ejidos, las comunidades y pueblos indígenas bajo principios de sustentabilidad, equidad y de respeto a las tradiciones, usos y costumbres entre los integrantes del ejido, la comunidad o pueblo indígena”. El Reglamento de la LGDFS es el que establecerá los criterios para la acreditación de este manejo.

¹⁹ Artículo 3°, fracción XXXV de la LGEEPA.

- Es de gran relevancia integrar a la Sedatu y a la CDI dentro de la CICC y CIDRIS y a la Junta de Gobierno de la CONAFOR, a fin de garantizar una mejor coordinación. Es necesario la reforma de los artículos 45° de la LGCC, 21° de la LDRS y 20° de la LGDFS.
- Igualmente se recomienda incorporar la Sedatu a la Junta de Gobierno de la CDI, mediante la reforma del artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Se sugiere fortalecer el Sistema Nacional Forestal, que regula una adecuada coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios para lograr la conjunción de esfuerzos, instancias, instrumentos y políticas institucionales en los diferentes niveles de gobierno para la atención eficiente y concertada del sector forestal y la implementación de REDD+.
- En materia de saneamiento forestal existe un grave problema de burocracia para obtener la autorización para realizar acciones de combate contra incendios y saneamiento. Por ello, se recomienda enmendar el artículo 24°, fracción VI, de la LGDFS, que establece las materias en las cuales se coordinarán CONAFOR y Semarnat para su gestión o resolución. Lo anterior, para que se excluya dentro de estas acciones la autorización para el combate de incendios y control de plagas y enfermedades. Dicho de otro modo, para que la autorización pueda ser otorgada por la CONAFOR sin la participación de la Semarnat.
- Se recomienda reformar la LGDFS para que una vez que se dé aviso a la CONAFOR sobre las plagas o enfermedades forestales, ésta a su vez notifique al obligado para que realice el saneamiento en un plazo no mayor de quince días naturales, contados a partir de la entrega del Informe Técnico que elabore la Comisión.
- Se percibe la necesidad de reformar la LGEEPA para que se consideren como zonas prioritarias las zonas que hayan sufrido incendios reiterados y las que hayan sido motivo de un saneamiento a causa de plagas y enfermedades forestales. 🌲

DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS

Como se mencionó en capítulos anteriores, en el año 2012 se ajustó la figura legal de los servicios ambientales a través de reformas a la LGDFS y la LGEEPA. En esta reforma también se incorpora el artículo 134 Bis a la LGDFS, en el que se reconoce el derecho de los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales a obtener beneficios económicos que deriven del manejo forestal sustentable y de la conservación y/o mejoramiento de los servicios ambientales. Mientras que la LGEEPA los define como: “los beneficios de interés público que se derivan del funcionamiento de los ecosistemas y la vida silvestre, así como del manejo integral del territorio y ecosistema que los brinda; y estos servicios se clasifican en: servicios de provisión, de regulación, servicios culturales y de soporte.”¹

En el marco legal mexicano, además de la legislación forestal, existen otras disposiciones que podrían servir como base para definir la distribución de beneficios generados por el mecanismo REDD+. En este sentido, la Ley Agraria únicamente establece la obligación del Ejecutivo Federal de: “promover el desarrollo integral y equitativo del sector rural.”² Asimismo, dispone que los ejidos y las comunidades agrarias tienen derecho a operar de acuerdo con un reglamento interno sin más limitaciones que las que la ley establezca.³ La Constitución establece que cada comunidad se regirá en esencia por los usos y costumbres del gran mosaico étnico y social que México ofrece, dejando con ello a la organización interna de la comunidad la decisión de cómo se distribuirán los beneficios. Esto otorga cierta flexibilidad para que los propios ejidos, comunidades agrarias y pueblos indígenas decidan respecto a la distribución de los beneficios que obtengan. No obstante, existe la posibilidad de que los beneficios sean distribuidos de manera inequitativa, dado que no se cuenta con mecanismos legales que garanticen un reparto justo de los mismos.

¹ Artículo 4° de la Ley Agraria.

² Artículo 10° de la Ley Agraria.

³ Cfr. Sergio Graf, participante de la Segunda Sesión Ordinaria 2013 del CTC, 14 de junio de 2013, México, D.F.

Hasta ahora, el *Borrador de la ENAREDD+* ha propuesto un sistema mixto de distribución de beneficios, en el cual se reconocen a favor de las comunidades y ejidos los beneficios que se obtengan en cualquier mercado voluntario de carbono; y a favor de la CONAFOR los beneficios por la emisión evitada de carbono, quien administrará los fondos que se obtengan por las distintas aportaciones internacionales para beneficiar a las comunidades mediante programas públicos articulados y/o la transferencia de recursos a un Fondo Regional.⁴ Para estos fines, se hace una distinción entre el carbono capturado y evitado.

Algunas organizaciones han argumentado que la distinción entre el carbono capturado y emisiones evitadas va en contra de lo dispuesto en los LGDFS sobre los beneficios de los servicios ambientales, y que la distinción debilita la eficacia del mecanismo, ya que se basa únicamente en carbono y no en la gestión sostenible e integrada de los bosques. Argumentan que en lugar de una simple evaluación de las adiciones y la absorción de carbono en un territorio determinado, hay que evaluar el progreso hacia el objetivo de lograr cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas naturales contenidos en la LGCC.⁵ CONAFOR ha puntualizado que los recursos que se generen por las emisiones evitadas deberán distribuirse a los propietarios de las tierras que implementen prácticas de manejo sustentable del territorio (que reduzcan emisiones de deforestación y degradación) y que contribuyan al aumento y conservación de los reservorios de carbono.⁶ Señala que la diferencia entre el carbono capturado y las emisiones evitadas es la forma en que se transfieren los beneficios, pues los beneficios del carbono capturado se realizarán por el pago de resultados que derive de un balance y las emisiones evitadas deberán estar ligadas a una estrategia más amplia en la que se involucra a varios sectores, y los beneficios se distribuirán a los dueños de las tierras mediante incentivos ligados a subsidios.⁷

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Cfr.* Entrevista con Leticia Gutiérrez, Coordinadora de Política Públicas de MREDD, 18 de junio de 2013.

⁶ *Cfr.* Entrevista con Ing. Sergio Humberto Graf Montero, Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR, 5 de agosto del 2013.

⁷ *Cfr.* Entrevista con Leticia Gutiérrez, Coordinadora de Política Públicas de MREDD, 18 de junio de 2013.

Es importante considerar otra cuestión que se ha señalado en la distribución de beneficios por las emisiones evitadas: existe una serie de retos técnicos para medirlas y poder atribuir los beneficios derivados de éstas partiendo de escenarios futuros; es decir, tener claras las acciones que contribuyeron a reducir las emisiones que hubieran sucedido en ausencia de la intervención.⁸ Por ello, CONAFOR señala que el carbono evitado debe ser estimado a partir de los cambios en emisiones de CO₂ a la atmósfera como resultado de la reducción de deforestación y degradación forestal, tanto a nivel de pequeña propiedad como de ejidos (incluyendo sus parcelas individuales), comunidades agrarias y pueblos indígenas.⁹ Además, los logros de reducción de deforestación y degradación deben ser calculados a partir de un Nivel de Referencia (NR) o línea base, lo cual resulta sumamente complicado.¹⁰

Sin embargo, como se discutió anteriormente, se afirma que no pueden realizarse transferencias directas a los individuos de los beneficios obtenidos de evitar las emisiones de carbono. En este sentido, CONAFOR considera que la diferencia entre el carbono capturado y emisiones evitadas es la manera en que se distribuyen los beneficios. En concreto, el carbono capturado será recompensado con pagos verificados basados en los resultados, mientras que las emisiones evitadas deben estar vinculadas a las estrategias multisectoriales más amplias en las que los beneficios se distribuyen a los propietarios por los incentivos vinculados a las subvenciones.

— MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN

—
En el componente de Esquemas de Financiamiento del *Borrador de la ENAREDD+* se sugiere desarrollar una serie de instrumentos económicos y financieros que hagan factible tanto movilizar recursos económicos con base en resultados, como distribuir recursos y estímulos a

⁸ *Cfr.* Sergio Graf, participante de la Segunda Sesión Ordinaria 2013 del CTC, 14 de junio de 2013, México, D.F.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Entrevista con Iván Zuñiga, CCMSS, 20 de Noviembre del 2012.

los dueños de terrenos forestales, particularmente a comunidades indígenas y rurales.¹¹

FONDO NACIONAL Y REGIONAL

Para captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, la LGCC mandató la creación del Fondo para el Cambio Climático para impulsar la implementación de acciones de adaptación y mitigación atendiendo prioritariamente a los grupos sociales ubicados en las zonas más vulnerables del país. El patrimonio del Fondo para el Cambio Climático se constituye por los recursos anuales que señala el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como por las aportaciones de otros fondos públicos; las contribuciones, el pago de derechos y aprovechamientos; las donaciones de personas físicas o morales, nacionales o extranjeras; las aportaciones que efectúen gobiernos de otros países y organismos internacionales; los certificados de las reducciones de emisiones de proyectos implementados en México que de forma voluntaria el Fondo adquiriera en el mercado, y los demás recursos que obtenga, previstos en otras disposiciones legales.¹²

En el componente de Esquemas de Financiamiento del *Borrador de la ENAREDD+* se sugiere desarrollar una serie de instrumentos económicos y financieros que hagan factible tanto movilizar recursos económicos con base en resultados, como distribuir recursos y estímulos a los dueños de terrenos forestales, particularmente a comunidades indígenas y rurales. Asimismo, el borrador considera importante generar incentivos e instrumentos de política para posibilitar la distribución de beneficios que fomenten el desarrollo local y que detengan la deforestación y degradación forestal.¹³

¹¹ Artículo 81º de la LGCC.

¹² Cfr. CONAFOR, Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 28.

¹³ Cfr. Sergio Graf, participante de la Segunda Sesión Ordinaria 2013 del CTC, 14 de junio de 2013, México, D.F.

Por otro lado, recientemente ha sido señalado por la CONAFOR¹⁴ que la transferencia de recursos para REDD+ se realizará mediante Fondos Regionales, considerando lo siguiente:

- Las comunidades y ejidos recibirán incentivos en función de las actividades de manejo sustentable del territorio que realicen y del impacto de las mismas.
- Los incentivos se distribuirán en proyectos que presenten cobeneficios (como biodiversidad y cumplimiento de salvaguardas).
- El mecanismo será diseñado junto con los actores y dueños de los terrenos forestales a través de un proceso transparente.
- Para evitar fugas, se propone estandarizar el proceso de transferencia de incentivos.

No obstante, aún existe incertidumbre sobre cómo se realizará y garantizará que esa distribución de recursos se realice de manera equitativa en las diversas escalas y regiones. Asimismo se cuestiona si los beneficios también deben ser distribuidos entre el gobierno y agentes intermediarios que están contribuyendo a fomentar el manejo sostenible y la conservación en los bosques, o no.¹⁵

Por otro lado, se ha señalado que otra dificultad que enfrenta la distribución de beneficios del carbono evitado es que este derecho puede ser difícilmente atribuible a un individuo en una región por un proceso de reducción de degradación y deforestación, pues responde a una serie de acciones colectivas. Lo anterior puede abrir la discusión a que los beneficios por estas emisiones reducidas constituyen un derecho colectivo sobre el carbono, el cual no está claramente definido por la ley.¹⁶

¹⁴ Cfr. Entrevista con Leticia Gutiérrez, Coordinadora de Política Públicas de MREDD, 18 de junio de 2013.

¹⁵ Cfr. Entrevista con Leticia Gutiérrez, Coordinadora de Política Públicas de MREDD, 18 de junio de 2013.

¹⁶ Cfr. SKUTSH, Margaret, et al., "Rights to carbon and payments for services rendered under REDD+. Options for the case of México", *Op. Cit.*, p. 5.

En este sentido, resulta importante que el sistema de distribución de beneficios sea más explícito para tener más claridad de lo que implica; esto, a fin de lograr una decisión informada para participar o no en los programas y proyectos vinculados al mecanismo REDD+.¹⁷

No obstante, CEMDA, entre otras organizaciones civiles, ha cuestionado la aplicación y seguimiento de los recursos anuales que deberán ser aportados al Fondo de Cambio Climático, pues aún no se ha definido cómo se harán operables los mecanismos de rendición de cuentas, ya que no se sabe cuáles son los criterios y lineamientos para hacer frente a la adaptación y mitigación del Cambio Climático. Por lo cual, se deben crear las Reglas de Operación del Fondo que incorporen criterios de sustentabilidad, respeto a los derechos humanos y la perspectiva de género, y cumplimiento de las salvaguardas REDD+.¹⁸

Conforme a lo anterior y considerando que todos los temas de REDD+ están ligados al financiamiento, el cual debe de ser planteado a largo plazo (porque los resultados no se pueden medir bajo principios de anualidad), se debe tener la proyección de presupuestos y metas multianuales. Asimismo, deben considerarse reformas a la leyes secundarias para que las acciones de conservación de los recursos naturales tengan el mismo tratamiento que los proyectos de infraestructura que están planteados en forma plurianual.

En el grupo de trabajo de propiedad de carbono, que ha estado realizando diversas organizaciones civiles, se propuso que la escala de anidación (operación) del mecanismo nacional para la Distribución de Beneficios de REDD+ sea la estatal, porque de esta manera:

- Facilitaría la planeación, costeo y aplicación de acciones REDD+, así como la alineación de políticas públicas, el establecimiento de metas y la instrumentación de estrategias de incorporación de

¹⁷ Cfr. Mtra. Gabriela Niño, Coordinadora de Políticas Públicas del CEMDA; participante en el Panel inaugural del Foro “Retos presupuestales en el marco de la LGCC”, 12 de diciembre 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

¹⁸ Están constituidas generalmente por asociaciones civiles y tienen como finalidad acompañar a los ejidos y comunidades para la creación de capacidades y mejorar la organización a esta escala local. Borrador de la ENAREDD, *Op. Cit.*, p. 42 y 43.

mejores prácticas (una escala más fina de definición de estrategias y políticas).

- Facilitaría la definición de acciones REDD+ y criterios de Distribución de Beneficios de forma participativa y en respuesta a condiciones locales.
- Facilitaría la focalización de acciones REDD+ en los territorios.
- Sería congruente con lo dispuesto en la LGCC con respecto a generación de Inventarios Estatales de Emisiones, que están a cargo de los estados.
- Daría mayor sentido a las Agencias de Desarrollo Local (ADL)¹⁹ y a los Agentes Técnicos Locales (ATL)²⁰ definidos en la ENAREDD+.
- Haría posible la participación de los gobiernos estatales con contrapartidas presupuestales (Anexo del Presupuesto de Egresos de la Federación) para hacer pagos diferenciados que incluyan otros criterios adicionales al carbono (esto da la oportunidad de que la Auditoría Superior de la Federación verifique anualmente la aplicación de los recursos, mejorando la transparencia y rendición de cuentas).
- Contribuiría a la descentralización de la política forestal que actualmente se está pugnando.

OTROS BENEFICIOS

En la doctrina se ha señalado que en materia forestal se pueden generar distintos tipos de beneficios (tanto monetarios como en especie, vinculados al carbono y más allá del mismo también) generados por quienes manejan los terrenos forestales.²¹ Estos beneficios sociales, ambientales y de gobernanza, están estrechamente vinculados a las salvaguardas socio-ambientales y deben ser promovidos también por el mecanismo REDD+. En la decisión de la COP 18 en Doha, 2012, se incluye analizar medios para incentivar los Beneficios No Carbono

¹⁹ Son entidades públicas, que promueven y gestionan el financiamiento público y privado para el desarrollo rural sustentable. Borrador de la ENAREDD, *Op. Cit.*, p. 42.

²⁰ Cfr. THU THUY Pham, et al., *Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2013, p. 11.

²¹ CMNUCC Decisión 1/CP.18, parr. 40, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>. [última visita, julio de 2013].

(NCBs, por sus siglas en inglés, también referidos como “co-beneficios”) en el programa de trabajo de 2013, y se solicitó al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA, por sus siglas en inglés) dar inicio al trabajo sobre cuestiones metodológicas relativas a los NCBs que se derivan de REDD+.²²

Recientemente se ha enfatizado que impulsar los NCBs y aplicar las salvaguardas no sólo minimiza los riesgos, sino que también incrementa la efectividad de REDD+.²³ Por consiguiente, los NCBs o “co-beneficios” deben ocupar un lugar central en la estructura de incentivos de REDD+, incluso desde la perspectiva más limitada en la que se sólo se considera un mecanismo dirigido exclusivamente a incentivar las reducciones de emisiones.²⁴

En México, en el *Borrador de la ENAREDD+*, no se contempla de manera expresa este tipo de beneficios; sin embargo, sí los fomenta, al promover una visión de manejo integral del territorio orientada al DRS, la alineación de políticas, el fomento al manejo forestal comunitario, el respeto a la tenencia de la tierra, los derechos, usos y costumbres indígenas, el fortalecimiento de la gobernanza forestal, la conservación de biodiversidad, entre otros aspectos. Conforme lo anterior se sugieren las siguientes propuestas de reforma.

—
PROPUESTAS DE REFORMA
—

- Reformar el artículo 19, fracción VI, de la LGDFS a fin de exceptuar como parte del patrimonio de CONAFOR los ingresos que provengan de fondos que se obtengan para el financiamiento de programas específicos, proyectos REDD+; esto, para garantizar que estos

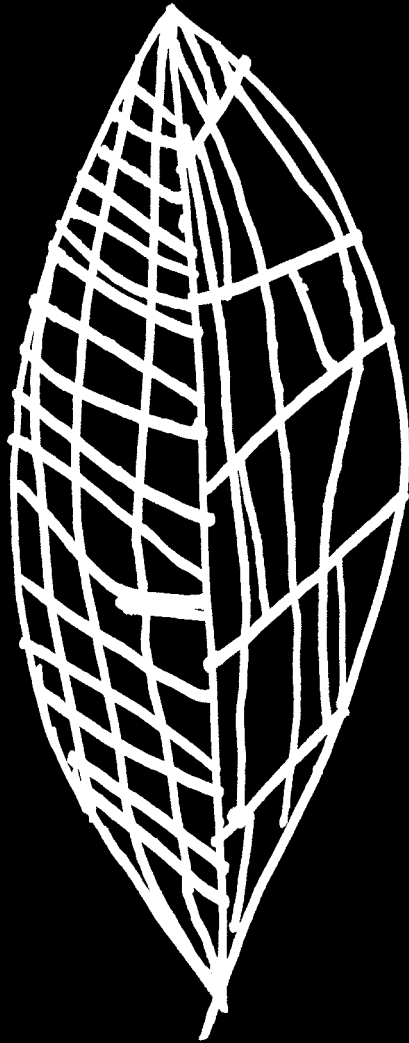
²² REDD+ Safeguards Working Group, Beneficios más allá del carbono en REDD+ brindando incentivos y abordar cuestiones metodológicas, 38ª Sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de UN, Bonn, Alemania, 3-11/4 de junio del 2013, p. 2.

²³ *Ibidem.* p. 4.

²⁴ ONU, Decisión 6/CP.17, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, Inciso I, número 1, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf>, [última visita, junio de 2013].

recursos sean directamente entregados a las comunidades y ejidos que estén dentro de los proyectos REDD+ y para evitar que estos recursos puedan ser utilizados, administrados o fiscalizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- Además, se debe señalar que la distribución de Beneficios de REDD+ debe hacerse mediante mecanismos a nivel nacional y estatal, a través de fondos, fideicomisos u otras figuras legales que permitan la distribución de los pagos por resultados a propietarios y legítimos poseedores que cuenten con derecho a recibir Beneficios y con base en la reducción de emisiones comprobada.
- En los estados donde no exista un mecanismo estatal o mientras no esté en operación, el Mecanismo Nacional será quien opere y distribuya directamente los Beneficios de REDD+ que los propietarios y legítimos poseedores tengan derecho a nivel local a través de la CONAFOR.
- Reformar el artículo 22 de la LGDFS y la LOAPF para facultar a CONAFOR para administrar y distribuir los recursos que sean obtenidos por donaciones del mecanismo REDD.
- La Secretaría regulará, emitirá las normas, procedimientos y metodología para que la Comisión integre el Sistema Nacional de Información Forestal, cuyo objetivo es registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información relacionada con la materia forestal, que estará disponible al público para su consulta y que se integrará al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y se articulará en lo conducente con el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural y el Sistema Nacional de Cambio Climático.
- Se recomienda reformar la LGDFS a fin de incorporar los Beneficios de REDD+, entendiéndose como un pago por resultados que sea monetario y no en especie, por la captura de carbono y tal vez para la evitación de emisiones o bien el balance de carbono, así como por la implementación de acciones que van más allá de sólo mantener los árboles en pie. 🌲



SALVAGUARDAS

Las salvaguardas son un punto medular en todo el proceso REDD+, tanto a nivel internacional como nacional, no sólo porque significan el reconocimiento y valoración de los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas, ejidos y comunidades, sino porque también son garantías de las personas para cumplir con el principio de legalidad por parte del gobierno. Además brindan certeza ante probables inversionistas, pues aplicándolas efectivamente pueden evitarse conflictos posteriores con mayores costos económicos, sociales y ambientales.

En Durban, durante la COP17 se determinó que las legislaciones nacionales deben cumplir con la aplicación de las salvaguardas establecidas en la COP 16. Deben apoyar las estrategias o los planes de acción nacionales y, cuando proceda, incluirse en todas las fases de aplicación de las actividades REDD+.¹ Los sistemas de información sobre salvaguardas deben proporcionar información sobre la forma en que se están abordando; respetando las mismas y teniendo en cuenta las circunstancias nacionales y las capacidades respectivas, reconociendo la soberanía y la legislación nacionales así como los acuerdos internacionales y las consideraciones de género.²

SALVAGUARDAS SOCIALES

Con base en las salvaguardas reconocidas por el derecho internacional, establecidas en los Acuerdos de Cancún (COP 16), en la legislación nacional mediante las reformas del 2012 a la LGDFS, se establecieron de manera expresa siete mecanismos o provisiones de defensa y respeto de los derechos de los grupos sociales (salvaguardas) involucrados en políticas y/o proyectos de servicios ambientales (lo que incluye el mecanismo REDD+).

¹ *Ibidem.*

² ONU, Decisión 6/CP.17, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, Inciso I, número 1, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf>, [última visita, junio de 2013].

En el marco legal mexicano, estas salvaguardas se establecen en el segundo párrafo del artículo 134 bis de la LGDFS, que señala:

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, así como lo siguiente:

- I. Consentimiento libre, previo e informado de ejidos, comunidades y pueblos indígenas;
- II. Distribución equitativa de beneficios;
- 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;
- IV. Inclusión y equidad territorial, cultural, social y de género;
- V. Pluralidad y participación social;
- VI. Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; y
- VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna.

A continuación se consideran varios aspectos importantes de las garantías sociales establecidas en los Acuerdos de Cancún y en las LGDFS.

Aunado a esto, se estima que con las recientes reformas del año 2011 a la Constitución Mexicana, se garantizan, en el plano teórico, las salvaguardas socio-ambientales del mecanismo REDD+ de manera más amplia, pues ahora el Estado mexicano no sólo debe de respetar los derechos humanos contenidos en los ordenamientos jurídicos nacionales, sino también los que están contenidos en instrumentos internacionales del que es parte.³ Esto incluye los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades establecidas en los instrumentos nacionales como la IDO.

Sin embargo, se ha considerado que no son suficientes estos preceptos legales para garantizar la efectiva aplicación y respeto de las salvaguardas socio-ambientales del mecanismo REDD+, toda vez que la Constitución no garantiza su cumplimiento y en la ley no están establecidos los mecanismos para asegurar, monitorear y exigir el cumplimiento

³ Segundo Taller de dialogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático, realizado del 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

de las compensaciones por las afectaciones que puedan generarse por la implementación de proyectos REDD+.⁴

Asimismo, la organización Climate Law and Policy, en el estudio *Recomendaciones para la Implementación de Salvaguardas en México. Análisis del Marco Legal e Iniciativas Relevantes y Aplicables*, patrocinado por MREDD, estima que México cuenta con un marco legal robusto para abordar el incumplimiento de ciertas salvaguardas. En particular, prevé la existencia de agencias judiciales con facultades, mandato y autoridad clara para iniciar juicios relacionados con los delitos forestales, sin embargo, los mecanismos que permiten el acceso a la justicia en el marco legal no son efectivos en la práctica.⁵

Al respecto, esta organización recomienda contemplar el diseño y regulación de una unidad a cargo de un mecanismo administrativo de quejas, que sea accesible y respete los derechos y costumbres de los pueblos indígenas, y esté vinculado a la CDI. Asimismo, recomienda reformar la LGDFS a fin de contemplar el diseño y regulación de una unidad administrativa que brinde un apoyo técnico-legal que apoye el acceso a la justicia.⁶

Igualmente, señala que se estima necesario hacer operable la garantía proporcionada por el artículo 2 de la Constitución. Por lo cual, recomienda 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. Considera que el proceso de diseño de dichos ordenamientos puede ser liderado por la CDI.

⁴ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013., 29 y 30 de agosto del 2013.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013.

—
CONSENTIMIENTO LIBRE, PREVIO E INFORMADO DE EJIDOS,
COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS
—

Con las reformas a la LGDFS en el año 2012, el derecho al consentimiento libre, previo e informado, generalmente enfocado sólo a los pueblos indígenas, en México, se amplía también a ejidos y comunidades (muchos de los cuales se integran por indígenas y se ubican en un territorio claramente definido, con autoridades reconocidas por la Ley Agraria).

Este derecho constituye un tema medular en todo el mecanismo REDD+, no sólo porque significa el reconocimiento y valoración de los conocimientos y derechos de los pueblos indígenas, ejidos y comunidades, sino porque también constituye una garantía de las personas para cumplir con el principio de legalidad por parte del gobierno y brinda certeza jurídica ante probables inversiones (públicas o privadas), las cuales tendrán claridad en el grado de aceptación o no de un proyecto por parte de la comunidad dueña de las tierras y recursos forestales.

Además, hay que tomar en consideración los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte; como es el caso del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes —firmado y ratificado por México desde 1990— en el que se dispone que dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional.⁷

Sin embargo, el propio Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México ha sostenido que existen diversos proyectos ambientales que se han realizado en contravención de los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas, debido a que con la implementación de proyectos de desarrollo en sus territorios se ha pugnado que se respete su derecho a la consulta, al consentimiento previo libre e informado y a la participación, dado que estos proyectos han traído consigo grandes perturbaciones a su vida comunitaria y cultura tradicional, derivadas de las rápidas transformaciones

⁷ Cfr. Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala, México 2011, p. 26, p. 7.

económicas y ecológicas y de la especial relación de estos pueblos con sus territorios, relación que va más allá de la subsistencia física.⁸ Al respecto, el Convenio 169 de la OIT, establece que: “las consultas deberán efectuarse con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas”.⁹ En el mismo sentido, la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas establece que: “los Estados deberán celebrar consultas a fin de obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos y comunidades indígenas”.¹⁰

En este sentido, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que los instrumentos antes transcritos coinciden en señalar que el objetivo último de los procesos de consulta debe ser el obtener el consentimiento libre, previo e informado, pues “el derecho a la consulta no debe ser entendido como un mero proceso informativo mediante el cual las autoridades exponen a los pueblos indígenas una decisión previamente adoptada y en la cual ellos no pueden tener ningún tipo de incidencia”¹¹, así como tampoco concluye que “debe ser entendido como un instrumento empleado por el Estado para legitimar cualquier decisión o acción cumpliendo simplemente con el requisito formal de realizar una consulta que en el fondo no cuente con el consentimiento de los pueblos indígenas o ponga en riesgo sus derechos humanos.”¹²

Se estima necesario que para un mejor cumplimiento de este derecho debe trabajarse de manera cercana con las Asambleas Ejidales o Comunitarias, y con sus reglamentos internos, a efecto de asesorarlos en torno a la implementación del mecanismo REDD+. Hay que considerar que muchas comunidades no entienden los tecnicismos de dichos proyectos o éstos no les son traducidos a sus dialectos o lenguas, lo cual imposibilita su consentimiento informado.

⁸ Párrafo segundo del Artículo 6° del Convenio 169.

⁹ Artículo 19° de la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹⁰ Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), *Op. Cit.*, p. 26.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

—
DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS
Y MIEMBROS DE COMUNIDADES
—

También se considera que el marco legal carece de disposiciones que garanticen el respeto a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, por ello se recomienda evaluar la posibilidad de incluir una disposición relativa al respecto en la LGDFS.¹³ Por otro lado, se estima que se carece del conocimiento e identificación de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, por lo que es necesario que se haga un estudio en el cual éstos puedan ubicarse y registrarse; al menos en los pueblos indígenas de los territorios en los que se pretende implementar REDD+.¹⁴

—
SALVAGUARDAS AMBIENTALES
—

Es necesario señalar que el artículo 134 Bis de la LGDFS únicamente establece salvaguardas sociales. Sin embargo, las salvaguardas internacionales establecidas mediante los Acuerdos de Cancún (COP 16) sí contemplan algunas de índole ambiental. De manera expresa disponen lo siguiente:¹⁵ “La legislación ambiental mexicana, sin embargo, tiene varios instrumentos ambientales que dan cuerpo a esta salvaguarda. Entre las principales disposiciones legales que regulan la conservación de los bosques naturales y la biodiversidad están la LGEEPA y su reglamento de áreas naturales protegidas, la LGDFS y su reglamento y las regulaciones sobre las auditorías ambientales, evaluaciones de impacto ambiental y ordenamiento territorial ambiental.”

En la legislación ambiental mexicana existen diversos instrumentos ambientales que complementan y dan sustento a dicha salvaguarda. Entre las principales disposiciones legales que regulan la preservación de

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ ONU, Decisión 1/CP.16, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones*, Cancún, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, Apéndice I, numeral 2, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>, [última visita, junio de 2013].

¹⁵ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013., 29 y 30 de agosto del 2013.

los bosques naturales y la biodiversidad están la LGEEPA, la LGDFS, el Reglamento de la LGDFS; los Reglamentos de la LGEEPA en materia de ANPs, auditorías ambientales, evaluación de impacto ambiental, ordenamiento ecológico, de prevención y control de la contaminación de la atmósfera y de registro de emisiones y transferencia de contaminantes, así como la Convención sobre Diversidad Biológica y la Convención de Lucha contra la Desertificación, en materia internacional.

De la misma manera, la organización Climate Law and Policy arguye que aun 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. Por ello, sostiene que se debe potenciar el rol de la academia e instituciones de investigación que puedan apoyar el desarrollo de capacidades nacionales a nivel individual e institucional.¹⁶ Por otro lado, considera que el marco legal no busca abordar de manera extensiva las principales causas de la deforestación y la degradación forestal, por lo cual se debe llevar a cabo un estudio para identificar todas las causas de la deforestación y degradación forestal en el país para, justamente, poder abordarlas en el marco legal.¹⁷ Adicionalmente, se sugiere que se diseñen y desarrollen programas de desarrollo de capacidades y sensibilización a nivel institucional sobre la gestión sostenible de los bosques, así como 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.¹⁸ En este sentido, a fin de implementar las cuestiones anteriores, se sugieren las siguientes propuestas de reforma.

—
PROPUESTAS DE REFORMA
—

- Crear un ordenamiento específico en materia de pueblos indígenas en el que se detallen las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

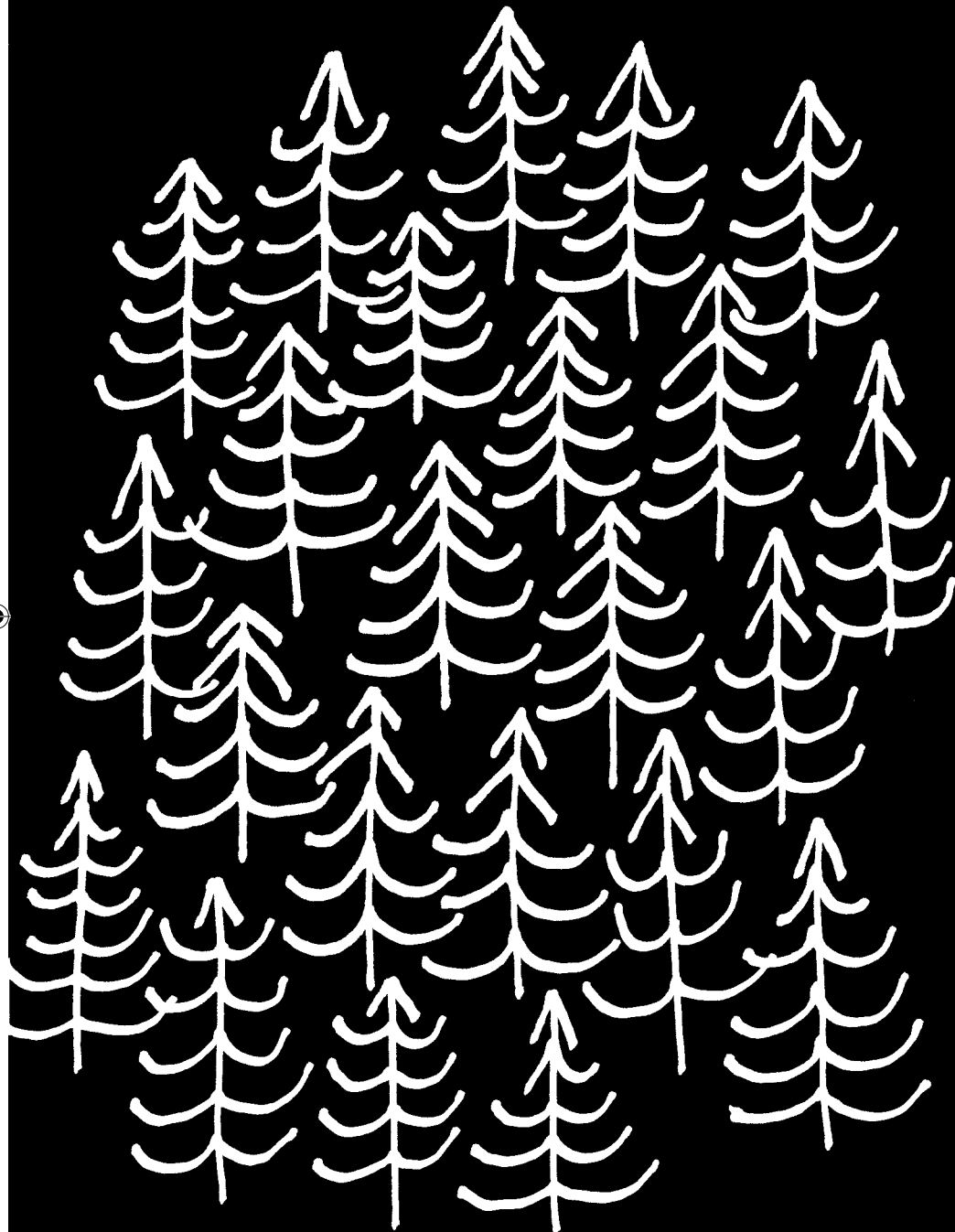
¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Artículo 157º de la LGDFS.

- Incorporar en una Ley de Pueblos Indígenas las acciones y procedimientos para reconocer y garantizar el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación, así como a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos (con base en los principios generales y las garantías individuales de esta Constitución, así como otros ordenamientos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos) y los casos jurisprudenciales.
- Además, se deben establecer en esta ley las normas, procedimientos y prácticas tradicionales a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad de género y respetando el marco del pacto federal y la soberanía de los estados.
- Definir qué implican y los mecanismos que respeten sus usos y costumbres y garanticen su acceso y usufructo sobre sus tierras, tomando como base lo dispuesto por el Convenio 169 de la OIT.
- Resulta necesario definir el concepto o el alcance del término “conocimientos tradicionales de las comunidades locales y los pueblos indígenas”, a fin de proporcionar mayor protección, tomando en cuenta lo previsto en el artículo 31 de la Declaración de las Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos.
- Establecer en esta ley en materia de pueblos indígenas, así como en la Ley Agraria, lineamientos claros para la identificación de las comunidades locales con base en el derecho internacional relevante y aplicable.
- Impulsar la dictaminación de la propuesta de Ley de Consulta Pública de los Pueblos Indígenas, en la que se sienten bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales.

- Incorporar el derecho al libre y previo consentimiento de los pueblos indígenas en la Ley de Consulta de Pueblos Indígenas, que se encuentra actualmente discutiéndose en la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, con base en lo dispuesto en el Convenio 169 y la Declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en el Reglamento de la LGDFS de manera que las consultas sean efectuadas con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento de las medidas propuestas.
- Además, debe ser reconocido el principio de equidad de género no sólo en el capítulo de salvaguardas que regula el artículo 134 bis de la LGDFS, sino también en los criterios en materia forestal establecidos en el artículo 30 de la LGDFS (la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres).
- Existen diversas actividades que no son compatibles con la conservación de los recursos forestales por la realización de otras actividades como la siembra de monocultivos, la utilización de agroquímicos, la ganadería extensiva, la minería y los cultivos transgénicos, entre otros. Por ello, se debe de incluir en el artículo 30, fracción IX, de la LGDFS, que debe considerar la política en materia forestal sustentable, promover y garantizar el cuidado, preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad biológica en las diversas actividades forestales.
- Asimismo, se sugiere incluir en el artículo 3, fracción XI, como uno de los objetivos específicos, además de “Recuperar y desarrollar bosques en terrenos preferentemente forestales, para que cumplan con la función de conservar suelos y aguas y dinamizar el desarrollo rural”, “la mitigación de emisiones forestales a través de la captura de carbono y la reducción de emisiones por deforestación y degradación”, en lugar de sólo la captura. 🌲



PARTICIPACIÓN SOCIAL

Existen varios preceptos legales que regulan la participación de los diversos sectores sociales. La Constitución, en su artículo 26, establece los lineamientos para la participación de los diversos sectores sociales en la planeación democrática del desarrollo nacional; esto, con el fin de que sean incorporados al PND. La LGEEPA cuenta con el Título Quinto, “Participación Social e Información Ambiental”, en el que indica que: “El gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.”¹ La LGDFS establece las bases para la participación social en materia forestal y promueve la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal.² También fomenta acciones voluntarias de conservación, protección y creación de empresas para el aprovechamiento forestal sustentable, las cuales podrían resultar de gran utilidad para la implementación de proyectos REDD+.

En el sector rural, en el marco de la LDRS, se establece el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable como instancia consultiva. La LGEEPA establece los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable. También está la Ley de Aguas Nacionales. La LGDFS, a su vez, ha establecido el CONAF como órgano consultivo y de asesoramiento en la aplicación y vigilancia de los criterios e instrumentos de política forestal.³

Si bien estos foros proporcionan un punto de partida para la participación en el sector forestal y las decisiones de uso de la tierra, aún hay mucho por mejorar, ya que no están interconectados, por lo que no están obligados a tener en cuenta lo que los demás consejos deciden. Por otra parte, sus opiniones son meramente consultivas y no es necesario que se actúe sobre los órganos de gobierno.

¹ Artículos 149°-152° de la LGDFS.

² Artículo 155° de la LGDFS.

³ REDDMEXICO, <http://www.reddmexico.org/quienes-somos>. [última visita, noviembre de 2013].

Para el tema REDD+, al nivel Federal, se ha canalizado y potencializado la participación social mediante el CTC-REDD+, previamente comentado. Este foro resultó el principal mecanismo para la elaboración del documento *Visión de México sobre REDD+*, y desempeña un papel primordial en la retroalimentación diseño de la ENAREDD+. Hay que destacar que bajo el marco del CTC-REDD+ se ha logrado un nutrido proceso de participación social sin precedentes, en el cual participan más de 70 representantes de la sociedad civil organizada, organizaciones productoras forestales, organizaciones campesinas, representantes de comunidades locales y dueños de la tierra, instituciones educativas, iniciativa privada y representantes gubernamentales vinculados con el tema.⁴ El CTC-REDD+ se complementa con los CTC-REDD+ estatales de Chiapas (cuya opinión técnica es vinculante para el gobierno de Chiapas) y de la península de Yucatán, que comprende tres estados: Campeche, Yucatán y Quintana Roo.

En este mismo sentido, también se empezó a utilizar a la CONAF, de manera paralela, como un foro de participación para la construcción de la ENAREDD+, toda vez que diversas organizaciones civiles y del gobierno consideraron que el CTC-REDD, al no estar tomada en cuenta ni regulada por ningún instrumento legal, no genera opiniones vinculantes y no garantizan una adecuada participación social.

Los avances hasta ahora alcanzados en materia de participación social son muy importantes para el proceso de construcción de la ENAREDD+. Además, aún existe un muy importante vacío debido a la mínima participación directa de los principales involucrados en la implementación del mecanismo REDD+ en México; es decir, de los propietarios de la mayor parte de bosques y selvas en México: de ejidos, comunidades y pueblos indígenas. En el caso de los pueblos indígenas, quienes a veces sólo hablan su dialecto, algunas veces no existe un mecanismo eficiente de traducción para participar en las consultas públicas; las autoridades no han sido sensibles a la participación social y no consideran las opiniones de las comunidades dado que éstas no son vinculatorias.⁵

⁴ Ing. Gustavo Sánchez Valle, Presidente del Consejo Directivo de Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF), "PANEL I: Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional", en el Foro "Temas Críticos de REDD+ en México", 7 de noviembre de 2012.

⁵ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguras, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013., 29 y 30 de agosto del 2013.

Sin embargo, algunas organizaciones han resaltado el notable avance y esfuerzo de los foros existentes, tales como el CTC-REDD, que apoyan a evidenciar la participación en la temática de REDD+ en México. En consecuencia, recomienda tomar las medidas necesarias para fortalecer y garantizar su permanencia, así como promover la existencia de foros similares en temas relevantes de la gestión forestal. Asimismo, señala que se debe considerar y evaluar medios para garantizar que la opinión técnica de todos estos foros sea vinculante y los legitime, como es el caso del CTC-REDD en el estado de Chiapas.⁶

Por otro lado, en relación con la gobernanza al interior de ejidos y comunidades, el OTC destaca como un mecanismo que ha beneficiado la participación de las personas en la toma de decisiones comunitarias. Las comunidades que se han establecido bajo este mecanismo han generado una serie de herramientas metodológicas que se han adaptado y desarrollado para la regulación y control del uso de su territorio a través de la planeación comunitaria.⁷

Lo anterior indica que, mientras que México ya cuenta con una serie de foros y procedimientos para facilitar la participación en la toma de decisiones sobre REDD+, sigue habiendo una serie de áreas que deben mejorar.

Un cambio que se ha sugerido ha sido la adopción de disposiciones para garantizar la participación en la toma de decisiones ambientales a través del desarrollo de un reglamento que especifique e implemente este derecho, señalando que el reglamento puede estar vinculado a la LGEEPA, a la LGDFS, la LGCC o al diseño de una nueva ley.⁸

⁶ La planeación comunitaria del territorio se realiza de acuerdo a las particularidades de cada caso, pero comparte seis características básicas relevantes: la comunidad es la unidad de planeación; se orienta claramente hacia el ordenamiento del territorio compartido por un grupo social; reconoce la existencia de actores sociales intra y extracomunitarios con influencia en la toma de decisiones y busca su participación para lograr equilibrios; refuerza la cultura propia incorporando las estructuras organizativas y las prácticas de manejo de los recursos naturales de la población; parte del conocimiento empírico de los integrantes de la comunidad sobre su entorno para arribar a una propuesta de uso del suelo compatible con la visión colectiva y, aprovecha recursos tecnológicos congruentes con la imagen de futuro elaborada.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguras, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013., 29 y 30 de agosto del 2013.

Igualmente, recomienda tomar medidas para garantizar el acceso a la justicia en el contexto de la participación, y que se diseñen e implementen mecanismos de acceso a la justicia administrativos que estén relacionados con la toma de decisiones ambientales.⁹ Por otro lado, de las diversas reuniones que ha sostenido IFLG con CONAFOR y varias comisiones que están relacionadas con la materia forestal, de la Cámara de Diputados y Senadores, se determinó que resulta necesario:

- Definir las funciones y modificaciones en la integración de la Junta de Gobierno de manera armónica con la legislación que regula la Administración Pública Federal, para agilizar los procesos administrativos en la toma de decisiones; diseñar un esquema de participación en órganos colegiados gubernamentales y de participación social; fortalecer las funciones del CONAFOR y profundizar la participación social en el Fondo.
- Regular la profesionalización y fomento al estímulo de los Prestadores de Servicios Técnicos Forestales; vigencia limitada de la autorización de competencia significado por la actual inscripción en el Registro.
- Fortalecer el derecho al libre y previo consentimiento de los pueblos indígenas con un esquema sólido de consulta.
- Generar información oportuna y una gestión abierta, con indicadores de medición que evalúen el desempeño gubernamental y den bases suficientes para la planeación continua que garantice el seguimiento de los programas a largo plazo.

—
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN
Y RENDICIÓN DE CUENTAS
—

Un prerrequisito para lograr una participación social efectiva y propositiva es el acceso a la información (entendible, confiable, veraz y oportuna). En México, a partir de las bases establecidas en la Constitución,¹⁰

⁹ Artículo 6° de la Constitución.

¹⁰ Estructura orgánica; facultades, metas y objetivos de cada unidad administrativa;

se desarrollan las leyes secundarias con una reglamentación más detallada en materia de acceso a la información. Así, la LFTAIPG, aborda el derecho de acceso a la información a través de dos vías: la difusión de información, como una obligación del Estado; y el derecho subjetivo de cualquier particular de solicitar información al gobierno.

Esta ley establece obligaciones de transparencia,¹¹ indicando que la Administración Pública Federal debe poner a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica, la información de mayor relevancia y la que es más solicitada comúnmente.¹²

La LFTAIPG, cobrará especial relevancia cuando el sistema MRV se implemente, dado que la información generada será de carácter público y por lo tanto de libre acceso. Dicha ley establece los instrumentos e instituciones que permitirán una efectiva y eficiente rendición de cuentas de la gestión de los recursos públicos relacionados con el mecanismo REDD+ en México, en particular las solicitudes de acceso a la información pública¹³ y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI). El IFAI está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales.¹⁴

De acuerdo con lo anterior, resulta necesario el diseño e implementación de instrumentos de transparencia y rendición de cuentas de los proyectos, mecanismos de respuesta a quejas y de compensación por daño asociados a la implementación de proyectos de REDD+. Además,

directorio de servidores públicos; los salarios mensuales; el domicilio de la unidad de enlace y la dirección electrónica; los servicios que ofrecen así como los trámites, requisitos y formatos; presupuesto asignado; resultados de auditorías; concesiones, permisos o autorizaciones otorgados; contrataciones y adquisiciones; marco normativo aplicable; mecanismos de participación ciudadana; y aquella información que los sujetos obligados consideren que responde a las preguntas hechas más frecuentemente por el público o cualquier otro dato que le sea útil.

¹¹ Artículo 7° de la LFTAIPG.

¹² Artículo 40° de la LFTAIPG.

¹³ Artículo 33° de la LFTAIPG.

¹⁴ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas, MREDD, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013.

se ha sostenido que 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 cual, se considera necesario retomar y fortalecer las prácticas que llevan a cabo los promotores comunitarios que poseen tanto el CDI como CONAFOR para apoyar en la oportuna distribución de la información y de manera culturalmente apropiada.¹⁵

Se han hecho varias recomendaciones para corregir esta deficiencia. En primer lugar, se considera necesario evaluar la posibilidad de reglamentar lo dispuesto por el artículo 7 de la LFTAIPG; esto, para simplificar los procedimientos para acceder a la información, y para requerir a la autoridad tomar acciones tendientes a la sensibilización y el fortalecimiento de capacidades, especialmente para grupos vulnerables.¹⁶

PROPUESTAS DE REFORMA

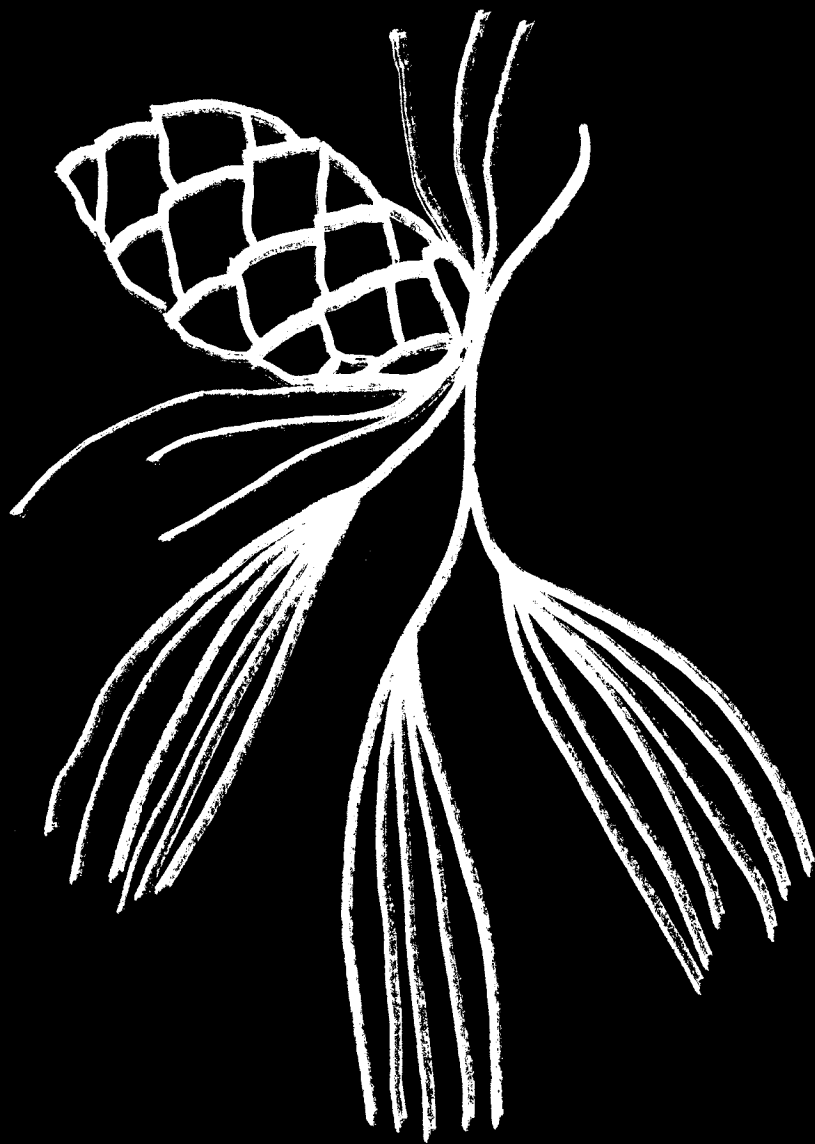
- Reglamentar lo dispuesto por el artículo 7 de la LFTAIPG, para garantizar que se brinde la información de manera oportuna. Su reglamentación deberá abordar la forma de simplificar los procedimientos para acceder a la información.
- Reformar el artículo 43° de la LGDFS a fin de que todas las personas tengan derecho a que las autoridades en materia forestal pongan a su disposición y de manera oportuna la información forestal que les soliciten, de forma culturalmente apropiada y empleando un lenguaje que sea accesible para todos los sectores de la población o en la lengua que hablen los solicitantes, especialmente para las pueblos indígenas y comunidades locales.
- Considerando que los proyectos REDD+ pretenden implementarse en unidades territoriales integrales que involucren diversos sectores, para la difusión de las políticas de REDD+ en el marco de la LGDFS que actualmente están a cargo de las Promotorías de Desarrollo

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proceso-nacional-redd/c-programa-de-trabajo-hacia-la-estrategia-nacional-redd>.

Forestal, deberá establecerse como parte integrante de los Distritos de Desarrollo Rural u otras estructuras ya establecidas en las entidades federativas de conformidad con el artículo 23° de la LGDFS.

- Establecer que el mecanismo de transparencia y acceso a la información de la CONAFOR deba asesorar a las comunidades y a los pueblos indígenas y brindar la información solicitada.
- Impulsar la dictaminación de la propuesta de Ley de Consulta Pública de los Pueblos Indígenas, que fue presentada ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados y cuya dictaminación aún está pendiente, en la que se sienten bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición. ▲



NIVEL DE REFERENCIA Y MONITOREO, REPORTE Y VERIFICACIÓN (MRV)

NIVEL DE REFERENCIA

El Sistema de MRV se incorporó como una de las cinco líneas estratégicas del documento *Visión de México sobre REDD+: hacia una estrategia nacional*. Una de las principales funciones de esta línea estratégica es: “Contar con procedimientos certificados para definir los niveles de referencia con los que el país, las regiones y los proyectos podrán medir sus logros en términos de REDD+, así como para proporcionar una base creíble y aceptable para México y reportar a nivel internacional.”¹

Como uno de los primeros pasos para establecer los niveles de referencia, la LGCC mandata que “la política nacional de mitigación de cambio climático deberá establecer planes, programas, acciones, instrumentos económicos, de política y regulatorios para el logro gradual de metas de reducción de emisiones específicas, por sectores y actividades tomando como referencia los escenarios de línea base y líneas de base por sector...”² En el *Borrador de la ENAREDD+*, se señala que México establecerá, como primer paso, niveles de referencia nacionales para actividades de mitigación en el sector forestal, los cuales servirán para la construcción de los niveles de referencia subnacionales, mismos que podrán ser modificados con base en los criterios de cada entidad federativa donde se implemente REDD+. Asimismo, considera que “el desarrollo de Niveles de Referencia a niveles sub-estatales puede crear condiciones para medir el desempeño de las políticas públicas en estos territorios y vincularse con los fondos regionales para generar incentivos y financiamiento.”³

¹ Artículo 31° de la LGCC.

² Borrador de la ENAREDD+, Op. Cit., p. 46.

³ Artículo 87° de la LGCC.

—
SISTEMA NACIONAL DE MRV
—

La LGCC faculta a la Semarnat para integrar el Registro Nacional de Emisiones de gases de efecto invernadero, generadas por las fuentes fijas y móviles. Estas fuentes deberán ser identificadas a su vez por sector, subsector y actividad en su Reglamento.⁴ El sistema de MRV se incorpora en el marco jurídico mexicano por mandato de la LGCC, como parte integrante del Registro Nacional de Emisiones para garantizar la integridad, consistencia, transparencia y precisión de los reportes a dicho registro.⁵

El Reglamento de la LGCC, deberá establecer los procedimientos y reglas para llevar a cabo el MRV y, en su caso, la certificación de las reducciones de emisiones obtenidas en proyectos inscritos en el Registro.⁶

Además de la creación del sistema de MRV, la LGCC mandata que se cree el Sistema de Información sobre el Cambio Climático, a cargo del INEGI, con el apoyo de las dependencias gubernamentales y un conjunto de indicadores clave que atenderán diversos temas.⁷ La Federación es quien debe determinar los indicadores de efectividad e impacto que faciliten la evaluación de los resultados de la aplicación de la LGCC e integrar los resultados al Sistema de Información sobre el Cambio Climático.⁸

De igual forma, la LGCC mandata al INECC la elaboración de un Inventario conforme a los lineamientos y metodologías establecidos por la CMNUCC, las COPs y la CICC, respecto a estimación de las emisiones de la quema de combustibles fósiles, que se realizará anualmente.⁹ La esti-

⁴ Artículo 87° de la LGCC.

⁵ Artículo 90° de la LGCC.

⁶ Artículos 76° y 77° de la LGCC.

⁷ Artículo 7°, fracción IX, de la LGCC.

⁸ Artículo 74° de la LGCC.

⁹ Artículo 75° de la LGCC.

mación de las emisiones se realizará cada dos años, y la estimación del total de las emisiones por las fuentes y las absorciones por los sumideros de todas las categorías incluidas en el Inventario, se realizará cada cuatro años.¹⁰

Se ha señalado que a fin de complementar los componentes de REDD+, es necesario establecer en el Reglamento de la LGCC los procedimientos y reglas para llevar a cabo el MRV y, en su caso, la certificación de las reducciones de emisiones obtenidas en proyectos inscritos en el Registro, a través de organismos acreditados de acuerdo a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que sean autorizados por la Secretaría o por los organismos internacionales de los que México sea parte.¹¹

—
OTROS INVENTARIOS, REGISTROS Y SISTEMAS DE INFORMACIÓN
—

Conforme a la ENAREDD+, el sistema de monitoreo deberá considerar el INFyS, un sistema satelital operativo y un inventario nacional de GEI que reporte las emisiones y remociones de GEI del sector AFOLU/USCUSS.¹² Varios de estos elementos ya existen en el contexto de los sistemas creados por la LGDFS, tal como se describe a continuación.

La legislación mexicana cuenta con un amplio andamiaje institucional entre la Semarnat y la CONAFOR que debe ser aprovechado, dado que los instrumentos ya existentes facilitarán la creación e implementación del sistema de MRV en materia de REDD+ que habrá de llevarse a cabo en México.

En materia forestal se encuentra el Sistema Nacional de Información Forestal, en el que la Semarnat regula las normas, procedimientos y metodología. La CONAFOR, por su parte, integra este sistema para registrar, integrar, organizar, actualizar y difundir la información

¹⁰ Cfr. M. C. Elsa Esquivel Bazán, Asesora de AMBIO S.C., "Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad del Foro "Temas Críticos de REDD+", México, 7 de noviembre de 2012.

¹¹ See CONAFOR, *The ENAREDD+ Draft Op. Cit.*, p. 54.

¹² Artículo 39° de la LGDFS.

relacionada con bosques y selvas del país. Este sistema debe estar disponible al público para su consulta e integrarse al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales, y debe articularse con el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural.¹³

Asimismo, se encuentra el INFyS, cuyos procedimientos y metodología son regulados por Semarnat, mientras que CONAFOR integra el Inventario, mismo que debe relacionar de manera organizada y sistemática los datos estadísticos y contables de los bienes y servicios ambientales.¹⁴ También se cuenta con el Registro Forestal Nacional (RFN), que la Semarnat establece, integra y actualiza con información de programas, avisos, autorizaciones, decretos, transferencia de dominio, uso, usufructo o prestación de servicios.¹⁵ Este RFN debe buscar la coordinación con el Registro Agrario Nacional (RAN) y los Registros Públicos de la Propiedad, estatales y municipales.

La LGDFS se percibe como compleja y poco facilitadora del desarrollo forestal. El establecimiento del Sistema Nacional de Información Forestal fue un buen comienzo pero falta consolidarlo con mayor información y de manera oportuna. La sectorización de políticas y la falta de integralidad —por ejemplo, entre la agropecuaria y la forestal— es un reto institucional que se debe resolver.¹⁶

Se ha señalado que a fin de complementar los componentes de REDD+, es necesario establecer en el Reglamento de la LGCC, los procedimientos y reglas para llevar a cabo el MRV y, en su caso, la certificación de las reducciones de emisiones obtenidas en proyectos inscritos en el Registro, a través de organismos acreditados de acuerdo a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización y que sean autorizados por la Secretaría o por los organismos internacionales de los

¹³ Artículo 44° de la LGDFS.

¹⁴ Artículo 51° de la LGDFS.

¹⁵ Enrique Serrano Gálvez, Coordinador General de Planeación e Información de la CONAFOR, Segundo Taller de diálogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático, realizado del 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

¹⁶ Cfr. M. C. Elsa Esquivel Bazán, Asesora de AMBIO S.C., “Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad del Foro “Temas Críticos de REDD+”, México, 7 de noviembre de 2012.

que México sea parte.¹⁷ En lo que respecta a evitar los riesgos de la no permanencia y las fugas, se ha sugerido que el marco jurídico no promueve ni requiere monitoreo forestal independiente; en cambio, se sugiere abordar este vacío legal a través de la realización de análisis de los programas forestales que sea recopilados, actualizados y distribuidos periódicamente, y que incluyan la información sobre la clasificación y el uso de la tierra, además de 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.¹⁸

El propio *Borrador de la ENAREED+* reconoce que existe poco conocimiento sobre los niveles de degradación en México, pues únicamente se tiene información derivada de las cartas del INEGI y del INFyS. Por ello, uno de sus objetivos específicos es: “desarrollar un sistema nacional de monitoreo robusto y transparente para el MRV de las actividades de mitigación en el sector forestal y que contribuya a dar seguimiento a la efectividad de las políticas, al cumplimiento de salvaguardas, que ofrezca transparencia y certidumbre, y que promueva la participación local y comunitaria”.¹⁹

Además, al ser un país con un territorio tan amplio y con una gran diversidad de ecosistemas, establecer el sistema de MRV aún representa un gran reto para México. Voces como la de la Cooperativa AMBIO, también consideran que es necesario que el sistema de medición de carbono que se establezca a nivel nacional sea compatible con los diferentes ecosistemas y regiones del país,²⁰ el cual debe contener

¹⁷ Daniela Rey, en el Taller de Diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas, Hotel City Express Insurgentes, México D.F., 29 y 30 de agosto del 2013.

¹⁸ Cfr. CONAFOR, *Borrador de la ENAREED+*, *Op. Cit.*, p. 52.

¹⁹ Cfr. M. C. Elsa Esquivel Bazán, Asesora de AMBIO S.C., “Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad del Foro “Temas Críticos de REDD+”, México, 7 de noviembre de 2012.

²⁰ M. C. Elsa Esquivel Bazán, Asesora de AMBIO S.C., “Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad del Foro “Temas Críticos de REDD+”, México, 7 de noviembre de 2012.

información actualizada, ser detallado, simple y accesible, además de diseñarse los mecanismos para su uso como medio de prueba, en trámites digitalizados y telemáticos.

Por otra parte, mucha información relevante no cuenta con el respaldo legal para ser reportada o dada a conocer de manera formal. Los expertos señalan que existe mucha información técnica pero generalmente está guardada en el gabinete de distintos investigadores deteniendo el avance. “Todos los esfuerzos actuales cuentan con tecnologías y protocolos propios, pero no sabemos qué tanto esa información va a cubrir con las calidades o las necesidades que se requieren para que sean usadas de manera confiable y respetando las autorías, siendo esta la principal limitante que muchos investigadores tienen para compartir información.”²¹

En este sentido, la apuesta es que el sistema MRV que se desarrolle e implemente en México brinde certidumbre en los niveles de referencia, las condiciones de los ecosistemas forestales y el volumen de carbono que en ellos presente, a fin de orientar los esquemas de financiamiento del mecanismo REDD+.²² Además, dicho sistema debe generar la información necesaria para el diseño de políticas integrales de uso de suelo y permitir la medición del cumplimiento de los compromisos internacionales. Este sistema también deberá aportar información que contribuya a dar seguimiento al cumplimiento de las salvaguardas socio-ambientales y la transparencia en la gestión de los recursos financieros en la materia.²³

En las acciones tempranas que se están llevando a cabo en el estado de Jalisco, mismas que se abordarán posteriormente, el Centro de Investigaciones en Ecosistemas (CIEco), el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) de la UNAM y la Universidad de Guadalajara han iniciado, en colaboración con la Juntas Intermunicipales como la del Río Ayuquila (JIRA), una serie de análisis que servirán para la implementación de un Sistema MRV y han desarrollado insumos para la definición de Niveles de Referencia para la Región Cuencas

²¹ Cfr. Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 53.

²² Cfr. *Ibidem*.

²³ See The REDD+ Draft, *Op. Cit.*, p. 56.

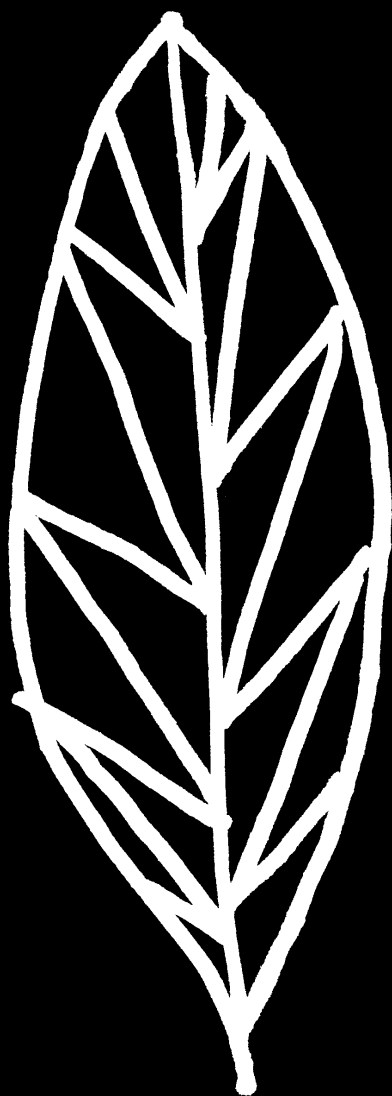
Costeras de Jalisco. Además, se ha planteado el desarrollo de un sistema integrado de monitoreo que incluya carbono, biodiversidad y agua en la región. Dicho sistema será implementado a escala local y estatal acorde con la propuesta de monitoreo a nivel nacional.²⁴

Consecuentemente, para implementar adecuadamente este mecanismo se recomiendan las siguientes propuestas de reforma.

—
PROPUESTAS DE REFORMA

-
- El artículo 3 de la LGDFS podría modificarse con el fin de incluir el desarrollo de criterios e indicadores de los niveles de captura de carbono en el Sistema Nacional Forestal.
 - Desarrollar marcos y acuerdos o protocolos para estandarizar y mejorar progresivamente los niveles nacional, subnacional y local de referencia y sistemas de MRV metodológicos.
 - Establecer una plataforma para el control, gestión e integración de los datos nacionales disponibles que permita el acceso a la información por parte de los interesados de los niveles de captura de carbono y la base de datos de proyectos de conservación de bosques de gestión existentes.
 - Modificar la LGDFS y LGCC para establecer las responsabilidades respectivas de la comunidad local, regional y nacional para el funcionamiento de los mecanismos de vigilancia en cada escala.
 - Incluir estudios dentro del Sistema Nacional Forestal para definir las zonas amenazadas por la deforestación y la degradación forestal y los territorios potenciales para la captura de carbono, teniendo en cuenta las áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad.

²⁴ Ver CONAFOR, *REDD+ Draft Op. Cit.*, p. 8.



IMPLEMENTACIÓN Y CUMPLIMIENTO

La ENAREDD+ pretende ser implementada mediante dos fases que no son necesariamente secuenciales. La primera fase estará encaminada a la preparación y difusión de la estrategia, el desarrollo de capacidades institucionales, de monitoreo y verificación, y la realización de actividades en áreas de acción temprana, mediante la modificación y alineación de los programas, políticas públicas y marco legal, hacia modelos mucho más transversales que permitan un manejo sustentable de los ecosistemas y paisajes forestales.¹ En la segunda fase se pretende que las políticas y acciones específicas que sean adoptadas en el corto plazo sean evaluadas con indicadores medibles sobre el proceso de implementación de actividades y no necesariamente con mediciones de carbono precisas.²

En la búsqueda por generar los arreglos institucionales necesarios para poder implementar el mecanismo REDD+, también resulta crucial la creación de capacidades locales suficientes y adecuadas. Para esto, se requiere una coordinación de las políticas públicas que inciden en el medio rural desde diversos sectores y la capacidad de transitar hacia una gestión basada en resultados con un monitoreo amplio y robusto en el diseño, implementación y evaluación de políticas.³ Al respecto, el *Borrador de la ENAREDD+* señala que a través de los últimos años, México ha venido diseñando una serie de proyectos e iniciativas para fortalecer la capacidad de respuesta de los bosques ante el cambio climático, entre éstas están:⁴

- *Creación de capacidades para la gestión territorial.* Esto se logrará a través del fortalecimiento de la gestión comunitaria, la capacitación y certificación de servicios técnicos, la operación de Agentes Técnicos Locales y la creación de Agentes de Desarrollo.

¹ Ver CONAFOR, Borrador de REDD+ *Op. Cit.*, p. 8.

² *Cfr. Ibidem.*, p. 7.

³ *Cfr.* CONAFOR, Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 28-29.

⁴ *Cfr.* CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/cambio-climatico-y-bosques>.

- *Consolidación de programas forestales regionales.* Esto incluye la promoción de planeación comunitaria, la integración de programas en el territorio, el impulso a cadenas productivas y el fortalecimiento institucional.
- *Innovación y alineación de políticas.* Esto se logrará a través de la alineación de políticas e incentivos intersectoriales a múltiples escalas, el diseño de nuevos instrumentos financieros, y la búsqueda de promotorías integradas o compartidas con otros sectores.
- *Gestión participativa.* Esto incluye el impulso de CTCs, pero también de otros espacios para el diseño y evaluación participativa de planes territoriales. También involucra el documentar y difundir las lecciones aprendidas.
- *Monitoreo y Evaluación.* Con acciones encaminadas a desarrollar un sistema de monitoreo ambiental multiescala y mecanismos para la evaluación de políticas; esto, construyendo sobre la base de los sistemas existentes.

—
 MODIFICACIÓN Y ADAPTACIÓN DE UN MARCO JURÍDICO
 Y DE LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS
 —

México cuenta con un marco legal robusto que rige el sector forestal, rural y ambiental, asimismo existen algunas experiencias muy importantes y exitosas de manejo forestal comunitario. Este marco se complementa con una amplia gama de tratados internacionales de derechos humanos y ambientales relevantes para REDD+, apoyado por un sólido conjunto de instituciones a nivel federal, estatal y local. Por otro lado, la tenencia de la tierra en general ha brindado certidumbre para los ejidos y la propiedad privada, constituyendo un 70 % de las tierras de propiedad bajo el régimen social e individual.

En materia forestal existen diversos programas para apoyar a las comunidades forestales. Entre los programas que tienen mayor incidencia en ejidos y comunidades están: el Programa de Pago por Servicios Ambientales, el Programa de Desarrollo Forestal, el Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales, el Programa de Silvicultura Comunitaria, el Programa de Desarrollo de Cadenas Productivas y lo que al interior, antes del actual Programa

Nacional Forestal (Pronafor), se denominaban como Programas Especiales, que son instrumentos específicos de focalización de cuencas hidrológicas prioritarias.⁵

Respecto a estos programas forestales, tanto en el Primer como en el Segundo Taller de Diálogo Legislativo con Comunidades, Ejidos y Pueblos Indígenas,⁶ promovidos por la IFL-GLOBE México, diversos representantes de comunidades y pueblos indígenas, propietarios o poseedores de los bosques, destacaron varios obstáculos en la implementación de los ordenamientos legales y programas forestales que han limitado el manejo sustentable de los bosques y han contribuido a su deforestación y degradación.⁷ Existen diversos impedimentos para acceder a los programas de CONAFOR, debido a la sobrerregulación y rigidez en los trámites necesarios para obtener permisos y autorizaciones. Dicha sobrerregulación ha obstaculizado los aprovechamientos forestales (maderables y no maderables) y ha generado impactos negativos en la valoración económica de los bosques, incentivando de manera indirecta la tala ilegal. Además, no existen suficientes técnicos en la CONAFOR para realizar las certificaciones.

Asimismo, el propio *Borrador de la ENAREDD+* reconoce que actualmente existen programas y políticas que inciden y compiten en el territorio, sobre todo los de conservación, los agropecuarios y los de infraestructura (turística, carretera, minera, etc.).⁸ De la misma manera, la CONAFOR reconoce que la deforestación no puede atribuirse a una sola causa debido a que sus orígenes son multifactoriales y a veces no están relacionados con cuestiones forestales.

En consecuencia, para enfrentar esta problemática se requiere de una intervención integral en los diferentes sectores y niveles de gobierno,

⁵ Cfr. Primer Taller de diálogo legislativo sobre la iniciativa REDD+ en México, con ejidos, comunidades y pueblos indígenas, 21 y 22 de marzo de 2012, Cámara de Diputados, México, D.F.

⁶ Cfr. Segundo Taller de diálogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático, realizado del 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

⁷ Cfr. CONAFOR, Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 31.

⁸ Cfr. Entrevista con Ing. Sergio Humberto Graf Montero, Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR, 5 de agosto de 2013.

a través de los diversos programas ligados a la conservación de los *stocks* y el desarrollo forestal sustentable, como lo son los programas de reforestación, manejo forestal comunitario, manejo de vida silvestre, conservación y restauración del suelo, así como los programas de otros sectores que pueden contribuir a la conservación de los bosques como la agricultura sustentable y reconversión productiva, acuacultura, intensificación ganadera, cadenas productivas.⁹

Para ello, se sugiere alinear y articular los programas con el objeto común de evitar la deforestación mediante modelos sustentables de manejo territorial, integración de acciones rurales y actividades forestales en unidades territoriales. Asimismo, se podría mandar en las diversas leyes que regulan los sectores que indirectamente afectan al sector forestal, la obligación de planificar, monitorear y dar seguimiento a sus acciones para no contribuir a la deforestación.¹⁰

Además, estos programas deben tener esquemas de salvaguardas socio-ambientales que aseguren que no se afecten los derechos de los propietarios de las tierras o de la biodiversidad.¹¹

PROGRAMA DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES

En México, existen algunas experiencias importantes que sientan precedentes para la futura implementación del mecanismo REDD+, como la creación del PPSA desde el año 2003. Dicho programa incluye pagos por servicios hidrológicos, conservación de la biodiversidad y agro-forestaría, con el objetivo de proteger los ecosistemas forestales y ofrecer alternativas a los gestores del bosque.¹²

Existen opiniones que consideran que el PPSA no ha generado grandes beneficios, ni verdadero desarrollo para las comunidades forestales,

⁹ *Cfr. Ibidem.*

¹⁰ *Cfr. Ibidem.*

¹¹ *Cfr. INE*, Disponible en <http://www.ine.gob.mx/dgipea/321-taller-pago-por-servicios-ambientales>, [última visita, abril de 2013].

¹² Entrevista con Sergio Madrid, Director Ejecutivo del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.

pues únicamente estimula la recepción pasiva de un pago cuya permanencia en el tiempo es imposible de garantizar, arriesgando de esta manera la conservación de los ecosistemas que se pretenden proteger. Dichas opiniones, consideran que en ocasiones el programa funciona como un incentivo perverso que desestimula el fortalecimiento de capacidades y habilidades organizativas para la mejora de prácticas de manejo sustentable de los bosques (y de todos los recursos naturales que ellos comprenden).¹³

Además, se considera que las prácticas para mantener los servicios ambientales generalmente representan un costo mayor para los dueños de los bosques y usualmente no se integran al precio de los productos rurales, ni tampoco se pagan a partir de algún tipo de transferencia del sujeto que disfruta el servicio. Por lo tanto, la compensación de esos costos y los pagos para estimular las prácticas para mejorar los servicios ambientales han sido objeto discusión.¹⁴

Al respecto, el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable ha propuesto, para una nueva Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales (PSA), que podría generar mayores beneficios a las comunidades, gestionar este programa desde un enfoque integrado de paisajes en territorios (ya sean territorios de actores definidos o al nivel de cuencas, subcuencas o microcuencas) en donde los actores se organicen para manejar el territorio y los recursos comprendidos en él.¹⁵

Para ello, se señala que se requiere abandonar el enfoque de pagar por polígonos arbolados y de restricción de las actividades productivas para buscar la máxima provisión de servicios ambientales en la selección de opciones de manejo de los recursos naturales, forestales y no forestales; así como considerar de manera conjunta los servicios hidrológicos, los de hábitat para la biodiversidad, captura de carbono,

¹³ Entrevista con Ing. Sergio Madrid, Director Ejecutivo del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.

¹⁴ Entrevista con Sergio Madrid, Director Ejecutivo del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.

¹⁵ *Cfr.* Entrevista con el Mtro. Iván Zuñiga, Director de Proyectos Especiales y Política Forestal del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012. *Ibidem.*

fertilidad y protección de suelos, belleza escénica, culturales, de satisfacción de necesidades básicas y otros, reconociendo su interdependencia como parte de un solo ecosistema.¹⁶

ACCIONES TEMPRANAS

El documento *Visión de México sobre REDD+*, planteó establecer acciones tempranas a nivel subnacional para REDD+, reconociendo la enorme diversidad social, económica y geográfica de las distintas regiones del país. Estas acciones tempranas tienen como objetivo propiciar la participación de los actores de cada región mediante el diseño de una plataforma que facilitará los avances en la mejora de los Niveles de Referencia de estas regiones que posteriormente serán integrados con el que se implemente a nivel nacional.¹⁷

Estas Acciones tempranas se llevan a cabo en el territorio de Jalisco, Península de Yucatán y Chiapas mediante la creación y fortalecimiento de capacidades locales que permitan la alineación con los elementos del *Borrador de la ENAREDD+*, así como con la política forestal y de DRS; considerando las salvaguardas sociales establecidas en materia de REDD+.¹⁸

La acción temprana REDD+ es un esfuerzo articulado institucionalmente a nivel subnacional que permite atender las causas de la pérdida de bosques y del carbono forestal a través de diferentes instrumentos de política pública; así como acciones específicas de diferentes actores alineados a la política pública que generen oportunidades para el desarrollo económico y social de las comunidades.¹⁹

Así, dentro del proceso de preparación para la implementación del mecanismo REDD+, se han desarrollado en el país una serie de

¹⁶ Cfr. *Ibidem*.

¹⁷ Cfr. *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 67.

¹⁹ Borrador de la ENAREDD+, *Op. Cit.*, p. 66.

acciones para promover el desarrollo de capacidades, entre éstas se incluyen las siguientes: 1) aquellas donde se han puesto a prueba acciones específicas en el territorio, nombradas de manera particular como “acciones tempranas”; 2) las relativas a la preparación y avance del país en la definición de Niveles de Referencia y el sistema de MRV; 3) el fortalecimiento y modernización institucional que forma parte del desarrollo de capacidades institucionales y los nuevos arreglos institucionales que REDD+ demanda y, 4), el inicio y fortalecimiento de formas de comunicación, participación social y transparencia, particularmente en los sitios en los que se llevan a cabo estas “acciones tempranas.”²⁰

Se pretende implementar el mecanismo REDD+, mediante la conformación de Juntas Intermunicipales a través de la Semarnat, la CONAFOR y la SAGARPA, en conjunto con el gobierno del estado de Jalisco a través de las secretarías de Desarrollo Rural (SEDER) y de Medio Ambiente para el Desarrollo Territorial (SEMADET)²¹, que constituyen un organismo público descentralizado y fueron creadas por acuerdo unánime de los ayuntamientos municipales que la conforman.²²

El objetivo de estas Juntas Intermunicipales es brindar apoyo técnico a los municipios integrantes para la elaboración, gestión e implementación de los proyectos y programas relacionados con el medio ambiente y manejo de recursos naturales; en particular fungirán como agentes técnicos encargados de implementar los programas de Semarnat, CONAFOR y SAGARPA, a través de sus instrumentos, así como los programas de SEDER y SEMADET.²³

Participarán además en la creación de capacidades a los municipios en la implementación de políticas y programas de conservación y DRS. Un ejemplo de estas acciones tempranas, son las que se están diseñando en las Cuencas Costeras de Jalisco, basadas de un modelo de asociación de municipios que comparten una misma cuenca.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ *Ibidem*, p. 72.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

Existen ya tres juntas intermunicipales operando en la Región de Cuencas Costeras de Jalisco: la del Río Ayuquila, la del Río Coahuayana y la de la Sierra Occidental-Costa.²⁴

Finalmente, se sugieren las siguientes propuestas de reforma.

PROPUESTAS DE REFORMA

- En el artículo 3º, fracción XXVI de la LGDFS, se debe promover la ventanilla única de atención institucional eficiente para los usuarios del sector dentro de plazos más razonables de respuesta por parte de la autoridad y bajo los principios de transparencia y eficacia.
- Incluir en el artículo 30º de la LGDFS dentro de los principios rectores se debe considerar la política en materia forestal sustentable que desarrolle el Ejecutivo Federal, el generar información e indicadores de medición que evalúen el desempeño gubernamental y den seguimiento de los programas a largo plazo.
- Finalmente, el Servicio Nacional de Arbitraje del Sector Rural podría actuar como agente mediador, para transmitir e intercambiar propuestas entre dos o más partes y asesorar en la celebración o ajuste de cualquier contrato o convenio de naturaleza mercantil relacionada con el mercado de carbono, así como asesorar jurídicamente a los participantes del mercado de carbono, en las actividades propias del comercio. ▲

²⁴ *Ibidem.*

CONSIDERACIONES FINALES

En México, el mecanismo REDD+ adquiere una especial relevancia debido a la enorme vocación forestal del país. Este potencial ha sido reconocido por el gobierno de México, por lo que ha adoptado diversas acciones para implementar y cumplir efectivamente los compromisos en materia de REDD+. Se está elaborando el borrador de la Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+), asimismo se ha realizado una serie de reformas legales recientes que han sentado las bases para introducir en la Ley Forestal los Servicios Ambientales, la captura de carbono y diversas salvaguardas, así como la creación de la LGCC.

Estos esfuerzos han sido utilizados a lo largo de la historia en materia de conservación de bosques en México, como el programa de servicios ambientales creado desde hace varios años. Además, se cuenta con un marco que se complementa con una amplia gama de tratados internacionales de derechos humanos y ambientales relevantes para REDD+ y está respaldado por un conjunto de instituciones a nivel federal, estatal y local. Por otro lado, en la tenencia de la tierra en general existe cierta certidumbre para los ejidos. No obstante, aún representa un reto la certificación de las tierras habitadas por los pueblos indígenas.

Existen diversos obstáculos y conflictos en la aplicación de los ordenamientos legales y programas forestales de distintos sectores que se interponen o están en conflicto entre sí. Del mismo modo, aún falta una clara definición de las responsabilidades institucionales y las competencias entre los tres niveles de gobierno, mientras que el acceso a los programas gestionados por organismos como la CONAFOR están obstaculizados por una reglamentación excesiva y la rigidez de los procedimientos necesarios para obtener los permisos y autorizaciones. Por otra parte, varias instituciones carecen de las capacidades necesarias para llevar a cabo sus mandatos, lo que hace parte del marco jurídico ineficaz.

La planificación territorial resulta de especial importancia para la implementación de REDD+. En la actualidad existen diversos instrumentos

de ordenamiento territorial que se han desarrollado desde diferentes enfoques sectoriales. Se estima que no existen instrumentos o mecanismos que garanticen una efectiva planeación y que hagan una evaluación integral del territorio en los diferentes sectores. El sector rural se considera la base de la planeación, lo cual ha favorecido que las políticas públicas estimulen el cambio de uso de suelo para impulsar la actividad agrícola y ganadera y la actividad rural.

Por un lado, se debe adoptar un marco de ordenamiento territorial único que establezca una planificación integrada (sistemática) de la utilización de los recursos naturales. Al mismo tiempo, se debe asegurar la coordinación adecuada entre las diversas Secretarías involucradas en la planificación del uso de la tierra a través de la CIDRS, esto puede ayudar a asegurar que los intereses sectoriales en los procesos de planificación de uso de la tierra estén alineados. Asimismo, se considera necesario reformar la LDRS para que se integren parámetros de sustentabilidad integrales.

Al mismo tiempo, las políticas podrían ser alineadas y estructuradas para que tengan una visión local, mediante el establecimiento de modelos de ejecución descentralizada, la mejora de la cooperación intergubernamental en los tres niveles de gobierno y por medio de la creación de capacidad de los gobiernos locales en los procesos de asociación. El empleo de estas estrategias puede ayudar a asegurar que el marco existente trabaje más en armonía con los diversos sectores.

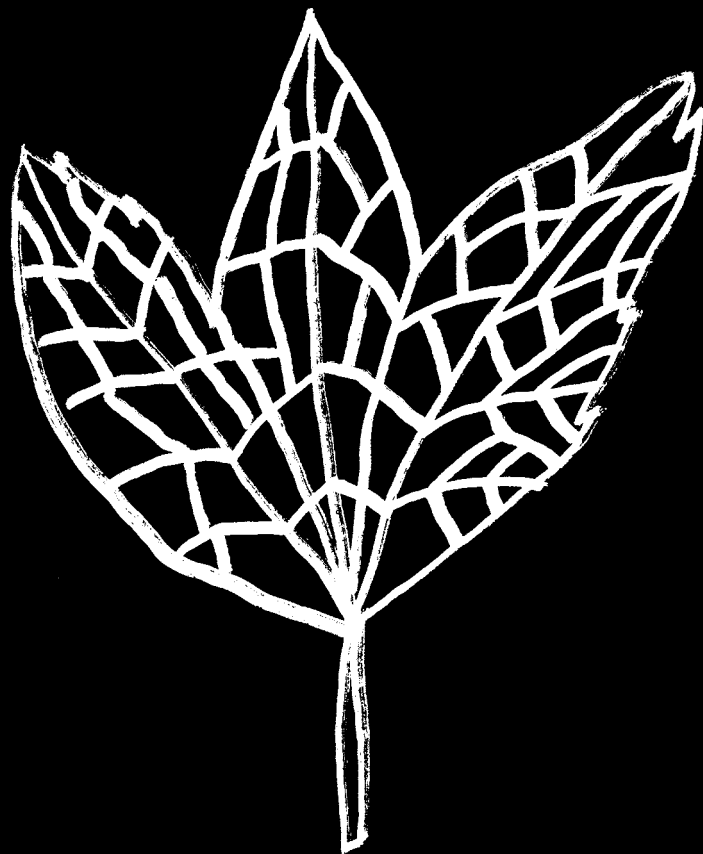
A pesar de las importantes reformas que se realizaron a la legislación para implementar REDD+, aún no se cuenta con un marco legal específico que regule como se distribuirán los beneficios de REDD+. Asimismo aún existe la incertidumbre de si las disposiciones sobre la propiedad de los servicios ambientales incluyen las emisiones evitadas o sólo la captura de carbono y si es conveniente hacer alguna distinción entre éstas. Una opción es incorporar a la LGDFS un marco legal que regule el reparto de beneficios, y que, en otra disposición reglamentaria, se regulen más detalladamente, entre otras cuestiones, los criterios para determinar quién tiene derecho a estos beneficios, la definición de “beneficios”, la diferencia, si la hay, entre los beneficios para las emisiones y las emisiones evitadas y disposiciones para

garantizar la equidad y la transparencia en la distribución de los beneficios.

También existen diversos obstáculos para garantizar las obligaciones internacionales en materia de salvaguardas, pues si bien existen varias leyes y procedimientos para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales, el cumplimiento de estas disposiciones legislativas relativamente sólidas carece de aplicación en la práctica, ya que diversas disposiciones legales no contienen los mecanismos para asegurar, monitorear y exigir el cumplimiento de derechos que regulan. Por otra parte, la participación es limitada y muchas veces no incluye la opinión de las comunidades y otros actores locales.

Se sostiene que el derecho al consentimiento libre, previo e informado, actualmente previsto en la LGDFS, no se respeta ni garantiza en la práctica, ya que no considera aquellos estándares internacionales aplicables. Asimismo el papel de los organismos creados para proteger los derechos de los pueblos indígenas es muy débil. Uno de los medios para hacer frente a esto puede ser la adopción de una ley específica sobre los pueblos indígenas, abordando temas como la definición e identificación de los “pueblos indígenas”, garantizando la adecuada participación en la toma de decisiones y el derecho a la autonomía y la autodeterminación. Dicha ley podría proporcionar una solución relativamente amplia para asegurar que tanto las salvaguardas de REDD + y las leyes internacionales de derechos humanos se respeten plenamente en la implementación de REDD +

Lo anterior demuestra que, si bien aún quedan importantes pasos a seguir para crear un marco legal que proporcione una base sólida y coherente para la implementación exitosa de REDD+ en México, el país cuenta con una base firme sobre la que se puede construir este mecanismo. Finalmente, la clave del éxito de REDD + en México pueden encontrarse en la alineación e integración de los objetivos de los diversos ordenamientos legales y de política. ▲



BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ ICAZA, Pedro, "Presentación", en *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, ANTA FONSECA, Salvador, ARREOLA MUÑOZ, Arturo V., GONZÁLEZ ORTIZ, Marco A. y ACOSTA GONZÁLEZ, Jorge (Compiladores) INE- Semarnat, México, D.F., Septiembre de 2006.

ÁLVAREZ LÓPEZ, Gloria Margarita y AVILA-AKEBERG, Andrés, *El poder legislativo en la construcción del régimen internacional de cambio climático: La contribución de GLOBE México*, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, México, 2013.

CHAPELA, Francisco, "Reconocimiento de los derechos colectivos", en: *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, ANTA FONSECA, Salvador, ARREOLA MUÑOZ, Arturo V., GONZÁLEZ ORTIZ, Marco A. y ACOSTA GONZÁLEZ, Jorge (Compiladores) INE- Semarnat, México, D.F., Septiembre de 2006.

COTULA, Lorenzo y MAYERS, James, *Tenure in REDD, Start-pint or afterthought?*, International Institute for Environment and Development (IIED), Reino Unido, 2009.

FELICANI ROBLES, Francesca, *Carbon Rights In Redd+: The case of México*, en *REDD Net Case Study*, enero 2011, Disponible en <http://redd-net.org/resource-library/carbon-rights-in-redd+-the-case-of-mexico>.

IDLO, FAO y Programa ONU-REDD, *Preparación jurídica para REDD+ en México Estudio Nacional*, Roma, 2011, Disponible en mercury.ethz.ch/.../Legal+PreparednessREDDMexicoSpanish.pdf.

LARA Yolanda y CHAPELA, Francisco J., "Dilemas Institucionales", en: *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, ANTA FONSECA, Salvador, ARREOLA MUÑOZ, Arturo V., GONZÁLEZ ORTIZ, Marco A. y ACOSTA GONZÁLEZ, Jorge (Compiladores) INE- Semarnat, México, D.F., Septiembre de 2006.

LEYVA GARCÍA, Heriberto, Naturaleza jurídica de la parcela ejidal (unidad de dotación) es un derecho sustentable, *Tribunales Agrarios*, Revista *Tribunales Agrarios*, http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/images/stories/Publicaciones/REVISTA_Tribunales-Agrarios/rev39_3.pdf.

MADRID RAMÍREZ, Lucía, "728: Nota Info 32: Propuesta para una nueva Política Nacional de Pago por Servicios Ambientales", en Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, México, Distrito Federal,, 2012, disponible en <http://www.ccmss.org.mx/biblioteca/728-nota-info-32-propuesta-para-una-nueva-politica-nacional-de-pago-por-servicios-ambientales.html>.

NEGRETE FERNÁNDEZ, Gerardo y AGUILAR URISTA, Emilio, "Territorio ecológico local-comunitario en México", en *El Ordenamiento Territorial Comunitario: Un debate de la sociedad civil hacia la construcción de políticas públicas*, ANTA FONSECA, Salvador, ARREOLA MUÑOZ, Arturo V., GONZÁLEZ ORTIZ, Marco A. y ACOSTA GONZÁLEZ, Jorge (Compiladores) INE- Semarnat, México, D.F., Septiembre de 2006.

REDD+ Safeguards Working Group, *Beneficios más allá del carbono en REDD+ brindando incentivos y abordar cuestiones metodológicas*, 38ª Sesión del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico de UN, Bonn, Alemania, 3 al 14 de junio del 2013.

SKUTSH, Margaret, VELAZQUEZ, Alejandro y FERNANDEZ, José Carlos, *Rights to carbon and payments for services rendered under REDD+: Options for the case of México*, Elsevier, febrero de 2003, p. 4. Disponible en www.elsevier.com/locate/glovencha.

STAVENHAGEN, Rodolfo, *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, E/ CN.4/2003/90, 21 de enero de 2003.

THU THUY Pham, WONG, Grace, BRUCKHAUS, María, *et. al*, *Approaches to benefit sharing: A preliminary comparative analysis of 13 REDD+ countries*, Center for International Forestry Research (CIFOR), Bogor, Indonesia, 2013.

PÁGINAS DE INTERNET

CONABIO, http://www.conabio.gob.mx/web/conocenos/quienes_somos.html.

CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/marco-institucional/b-programa-especial-de-cambio-climatico>.

CONAFOR, <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/acerca-de-conafor/que-es-conafor>.

CONAFOR, Memoria Documental CNF-29, Zonificación Forestal, 2006 -2012, <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/8/4123CNF-29%20Zonificaci%C3%B3n%20Forestal.pdf>.

CONAFOR, Visión de México sobre REDD+: hacia una estrategia nacional, México, 2010 Disponible en <http://www.conafor.gob.mx>

CONAFOR, Borrador de la ENAREDD+, Noviembre 2012, Disponible en www.conafor.gob.mx:8080/.../3805Elementos%20para%20el%20diseño.

CONAFOR, Disponible en <http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php/proyecto-bosques-y-cambio-climatico>.

CONAFOR, Memoria Documental CNF-29, Zonificación Forestal, 2006 -2012, p. 9, <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/8/4123CNF-29%20Zonificaci%C3%B3n%20Forestal.pdf>.

INE, http://cambio_climatico.ine.gob.mx/ccygob/mcopoliticoyprogr/mcopoliticoyprogr.html, [última visita, marzo de 2013].

INE, Disponible en <http://www.ine.gob.mx/dgipea/321-taller-pago-por-servicios-ambientales>

INEGI, <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacionpropiedad-social.aspx>.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado el 20 de mayo de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, Disponible en <http://pnd.gob.mx/>.

PROFEPA, http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/v/1161/1/mx/acerca_de_profepa.html.

REDDMEXICO, <http://www.reddmexico.org/quienes-somos>.

SAGARPA, COMISIÓN INTERSECRETARIAL DE DESARROLLO RURAL, Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, 2007-2012, <http://www.sagarpa.gob.mx/tramitesyServicios/sms/Documents/pec2007-2012.pdf>

Semarnat, Disponible en <http://www.cambioclimatico.gob.mx/index.php/politica-nacional-sobre-cambio-climatico.html>.

Semarnat, *“Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40”* (ENCC), 3 de junio 2013, Disponible en <http://www.encc.gob.mx/documentos/estrategia-nacional-cambio-climatico.pdf>.

Semarnat, http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOE.pdf. Consultado el 22-11-11. http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/cambio_climatico.php.

Semarnat, http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/bitacora_cuenca_valle_mexico/diagnostico_final%2022_marzo_7.pdf

SECRETARIA DE LA REFORMA AGRARIA, *“Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares”*, <http://www.sct.gob.mx/obrapublica/MarcoNormativo/3/3-3/3-3-5.pdf>.

ORDENAMIENTOS LEGALES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal Ley Agraria.
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley General de Cambio Climático, promulgada el 6 de junio de 2012 y en vigor el 10 de octubre de 2012.
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable.
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
Ley General de Vida Silvestre
Ley General Turismo
Ley de Ingresos
Ley de Planeación
Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Ley Orgánica de la Administración Pública

INICIATIVAS Y DICTÁMENES

Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, *Dictamen de reforma el expediente número 5823*, México, 29 de noviembre de 2011, Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2011/dic/20111206-III.html#DictamenaD3>.

Cámara de Diputados, *Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Gaceta Parlamentaria, Número 3646-III, jueves 15 de noviembre de 2012. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/Black/Gaceta/Anteriores/62/2012/nov/20121115-III/Iniciativa-1.html>.

ORDENAMIENTOS INTERNACIONALES

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia", Informe de seguimiento, OEA/Ser/L/V/II.135, 7 de agosto de 2009, <http://www.cidh.org/annualrep/2009sp/Cap.V.Indice.htm>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, "Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo vs. Belice", Sentencia de Fondo, Caso 12.503, Informe N° 40/04, 12 de octubre de 2004, <http://www.cidh.org/annualrep/2004sp/Belize.12053.htm>.

OIT. Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH), *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: la importancia de su implementación en el contexto de los proyectos de desarrollo a gran escala*, México 2011.

ONU, Decisión 4/CP.15, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones*, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.

ONU, Decisión 1/CP.16, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones*, Cancún, del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010, Apéndice I, numeral 2, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>, [última visita, junio de 2013].

ONU, Decisión 6/CP.17, *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 17º período de sesiones*, celebrado en Durban del 28 de noviembre al 11 de diciembre de 2011, Inciso I, número 1, Disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf>, [última visita, junio de 2013].

PNUD, *Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima*, Bali, Septiembre 2008, Disponible en http://libelula.com.pe/IMG/pdf/las_Negociaciones_Sobre_el_Clima.pdf.

INFORMACIÓN DE FOROS, MESAS DE DIÁLOGO DE GLOBE MÉXICO Y TALLERES

Memoria del Primer Taller de diálogo legislativo sobre la iniciativa REDD+ en México, con ejidos, comunidades y pueblos indígenas, 21 y 22 de marzo de 2012, Cámara de Diputados, México, D.F.

Temas Críticos de REDD+ en México", 7 de noviembre de 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

M. C. Sergio Humberto Graf Montero, Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR, participante del Panel "Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional"

Mtra. Gloria Margarita Álvarez López, Directora de Estudios de Rentabilidad y Competitividad Sectorial, CEDRSSA, participante del Panel "Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional".

Ing. Gustavo Sánchez Valle, Presidente del Consejo Directivo de Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF), en el Panel I: "Avance en la construcción de REDD+ a nivel global y nacional".

Ing. Ernesto Herrera Guerra, Director General de Reforestamos México, participante en el Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad.

C. Leticia Gutiérrez Lorandi, Gerente de Proyectos y Mercados Forestales de Carbono de la CONAFOR, Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad.

M. C. Elsa Esquivel Bazán, Directora, AMBIO S.C, "Panel III: Monitoreo, reporte y verificación, acciones tempranas, mecanismos de financiamiento y transversalidad del Foro "Temas Críticos de REDD+", México, 7 de noviembre de 2012.

Mtro. Juan Carlos Carrillo, Coordinador de Programa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), en Panel V. "Retos Del Marco Normativos".

Foro "Retos presupuestales en el marco de la LGCC", 12 de diciembre 2012, Cámara de Diputados, México D.F.

Mtra. Gabriela Niño, Coordinadora de Políticas Públicas del CEMDA; participante en el Panel inaugural del

Biol. Paloma Neumann, Coordinadora de la Campaña de Bosques de Greenpeace México, Tercer Panel: Asignación presupuestal para un manejo sustentable de los recursos forestales.

Taller de dialogo con Comunidades, Ejidos y Pueblos Indígenas CCMSS, Taller "Problemas Forestales" (PROARBOL), Jueves 14 de febrero 2013, México. D. F.

"Segundo Taller de dialogo legislativo con comunidades, ejidos y pueblos indígenas en materia de bosques y cambio climático", realizado del 12 y 13 de marzo de 2013, Cámara de Diputados, México D.F.

Dr. Enrique Serrano Gálvez de la Coordinador General de Planeación e Información de la CONAFOR, Ing. Héctor Anguiano Cuara, C.I. Nuevo San Juan Parangaricutiro, Ing. Juan Manuel Herrera.

Segunda Sesión del Consejo Técnico Consultivo CTC-REDD+, para la elaboración del Borrador de la ENAREDD+, México D.F, 14 de junio de 2013, CENTRO FELIX DE JESÚS (CEFEJ), México, D.F.

Sergio Graf, participante de la Segunda Sesión Ordinaria 2013 del CTC, 14 de junio de 2013, México, D.F.

ENTREVISTAS

- Entrevista con el Biol. Paloma Neumann, Coordinadora de la Campaña de Bosques de Greenpeace México, 14 de enero de 2013.
- Entrevista al Mtro. Emilio Cruz, Jefe de Relaciones Institucionales en Reforestamos México A.C, 17 de enero 2013.
- Entrevista con el Mtro. Juan Carlos Carrillo, Coordinador de Programa del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), 18 de noviembre del 2012.
- Entrevista con Ing. Gustavo Sánchez Valle, Presidente del Consejo Directivo de Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red MOCAF), 28 de noviembre de 2012.
- Entrevista con la Mtra. Magaly Montesinos Rivera, Subdirectora de la Iniciativa GLOBE México, 11 de abril de 2013.
- Entrevista con el Mtro. Iván Zuñiga, Director de Proyectos Especiales y Política Forestal del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 20 de noviembre de 2012.
- Entrevista con la Lic. Verónica Lira, Investigadora A del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA), 3 de diciembre de 2012.
- Entrevista con la Lic. María Elena Mesta, Consultora de REDD+ en Rainforest Alliance- Proyecto MREDD+, 18 de enero de 2013.
- Entrevista con Leticia Gutiérrez.-Coordinadora de Política Públicas de MREDD, 18 de junio de 2013.
- Entrevista con Dr. Octavio Klimeck, Asesor del Grupo Parlamentario del PRD, 15 de diciembre de 2012.
- Entrevista con Ing. Sergio Humberto Graf Montero, Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR, 5 de agosto del 2013.

NOTAS

-
NOTAS
-



-
NOTAS
-

-
NOTAS
-

-
NOTAS
-



**Estudio
de implementación
legislativa para
el mecanismo REDD+
en México**



Se terminó de imprimir el mes de mayo de 2014.

Impreso sobre papel Recicla de 90 g/m² para los interiores y cartulina Domtar Lynx White de 216 g/m² para los forros, impresos en dos tintas directas: PMS 345 U y 546 U.

Para su formación se utilizó la fuente Gotham Narrow de Jonathan Hoefler y Tobias Frere-Jones, diseñada en 2000.

El cuidado de la edición estuvo a cargo de Emiliano Becerril Silva.

El diseño y formación fueron realizados por Tres laboratorio visual.

Ilustraciones: Jorge Brozon, Maya Lugo, Greta Lugo.

Ciudad de México, 2014.

