

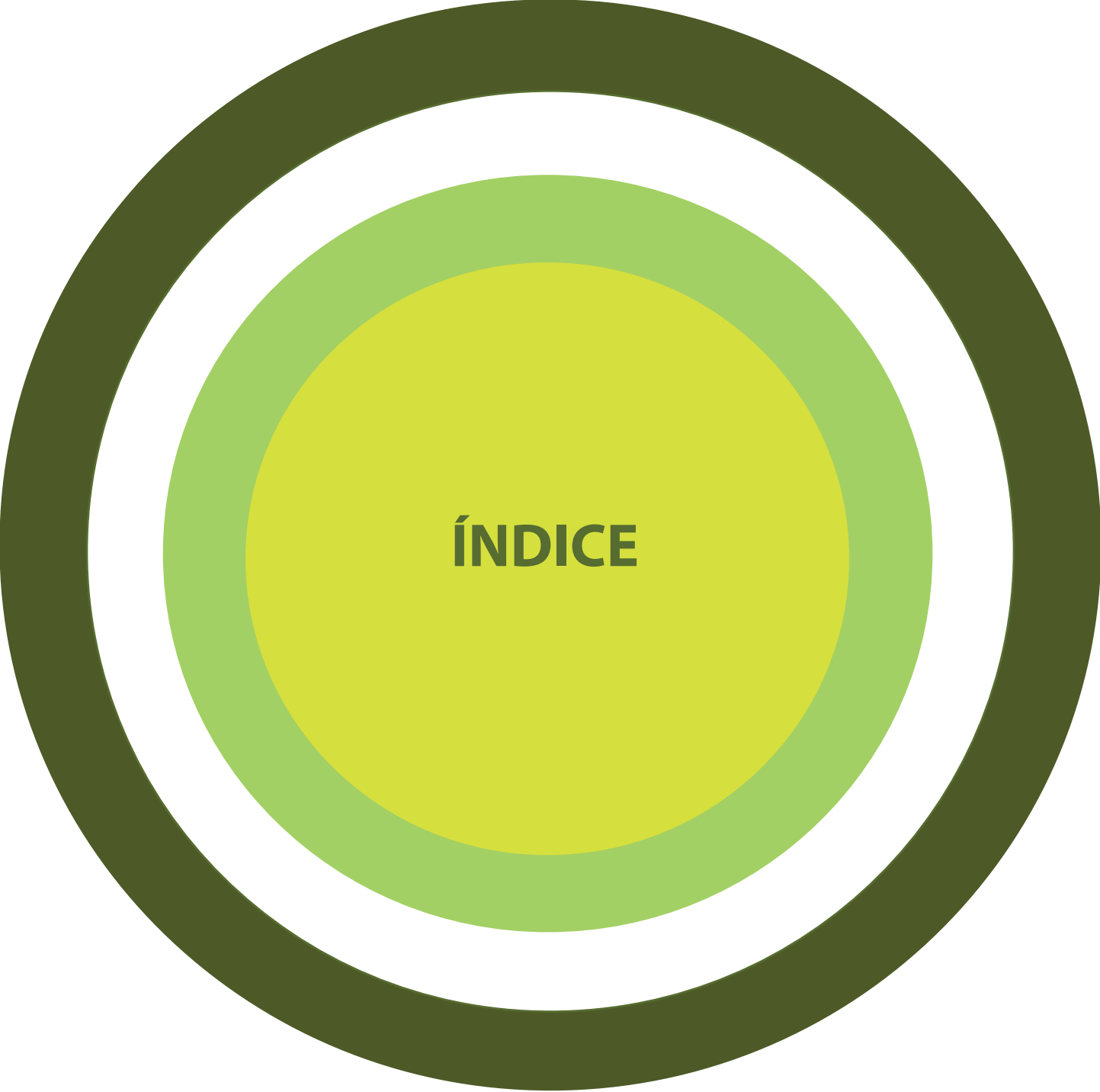


Salvaguardas REDD + en México



Paulina Deschamps
Iván Zúñiga

CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE

A graphic consisting of three concentric circles. The innermost circle is a solid yellow-green color. The middle ring is a lighter shade of green. The outermost ring is a dark olive green color. The word 'ÍNDICE' is centered within the innermost circle.

ÍNDICE



Introducción **5**

1. ¿Qué es REDD+? Contexto de las negociaciones internacionales **7**

2. REDD+ y los sistemas de salvaguardas **11**

2.1 Las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y los sistemas de información de salvaguardas **11**

2.2 Sobre el origen del término y los alcances de las salvaguardas **13**

2.3 Los sistemas nacionales de salvaguardas: diseño e implementación **16**

2.4 Iniciativas internacionales de salvaguardas REDD+ **20**

3. Análisis de las salvaguardas en la versión actual de la Estrategia Nacional REDD+ (julio 2013) **23**

3.1 Las salvaguardas en la ENAREDD+ **23**

3.2 Posibles obstáculos para el cumplimiento efectivo de salvaguardas REDD+ **29**

4. Principios y criterios para diseñar e implementar salvaguardas REDD+ en México **33**

Principio 1. Respeto y fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra y uso de los recursos y el territorio, incluyendo las formas de vida campesina e indígena **33**

Principio 2. Distribución de beneficios equitativa entre propietarios y titulares de derechos de acuerdo a su contribución en la reducción de emisiones **34**

Principio 3. Contribución al desarrollo económico y la mejora del bienestar de las personas que viven en las regiones forestales, especialmente de comunidades indígenas y poblaciones marginadas **35**

Principio 4. Impulso al ordenamiento comunitario del territorio, al manejo forestal sostenible, a la integridad del territorio (no al fraccionamiento de los territorios forestales) y a la gestión de los balances de carbono en lugar de un enfoque basado solamente en la conservación de polígonos arbolados	36
Principio 5. Fortalecimiento de la gobernanza local, la descentralización de la política forestal y la gestión sostenible de los recursos forestales en los territorios	37
Principio 6. Conservación y mejora de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales en el territorio	38
Principio 7. Aplicación y mejora en el cumplimiento del marco legal nacional e internacional para garantizar el respeto a los derechos de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios y pueblos indígenas	39
Principio 8. Participación y transparencia en la definición e implementación de las estrategias REDD+	40
Principio 9. Participación de actores relevantes y sociedad civil en el diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ y en el monitoreo del cumplimiento de las salvaguardas para garantizar la solución de impactos negativos causados por REDD+	41
Conclusiones	42
Créditos	43



Introducción

El mecanismo para reducir emisiones por deforestación y degradación forestal en los países en desarrollo (REDD+) impulsado por la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) contiene una serie de salvaguardas establecidas durante la decimosexta Conferencia de las Partes (COP 16) en 2010 y que forman parte de su texto resolutorio, conocido como los Acuerdos de Cancún.¹ Dichas salvaguardas conforman un marco general de principios sociales y ambientales que deberán estar presentes en el diseño e implementación de los mecanismos nacionales y las actividades REDD+. Esta base otorga flexibilidad a los países para interpretar y generar enfoques particulares y metas de las salvaguardas con el objetivo de responder a circunstancias y necesidades nacionales.²

De tal modo, los países que implementen actividades REDD+ deberán adoptar, interpretar, implementar y asegurar el cumplimiento efectivo del marco de salvaguardas con base en las preocupaciones, retos y oportunidades que REDD+ les plantea. Aún se espera que los países REDD+ realicen su propia aproximación a las salvaguardas de la CMNUCC. Lo anterior implica generar una interpretación doméstica de las salvaguardas para brindarles un significado que responda a cada realidad nacional y subnacional.

A partir de este proceso, cada país deberá definir el alcance de las salvaguardas y los mecanismos para operarlas, garantizar su implementación y dar solución a su incumplimiento, entre otros temas. Lo anterior conducirá el diseño de sistemas nacionales de salvaguardas y de sistemas nacionales de información de salvaguardas que darán cuenta de la diversidad de contextos y realidades en los tendrá lugar el mecanismo REDD+.³

Ante el reto que impone este nuevo marco internacional, el presente documento tiene como objetivo brindar un marco de principios y criterios que podrán servir como orientación para el diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas que México deberá implementar y cumplir. Los principios y criterios identificados en este documento señalan aspectos y temas clave que los objetivos sociales y ambientales de REDD+ deberán tomar en cuenta para el caso mexicano.

1 La CMNUCC es un acuerdo multilateral firmado por 194 países con el objetivo de estabilizar las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera (CMNUCC, 1992). El Gobierno de México firmó y aprobó la Convención en 1992.

2 UNREDD Programme, "Putting REDD+ Safeguards and Safeguard Information Systems into practice", UN-REDD Policy Brief Issue #03, 2013.

3 Un sistema nacional de salvaguardas (SNS) puede ser explicado como "el sistema que permite a un país definir cómo deben ser abordadas las salvaguardas de manera coherente, y asegurar que todas las actividades y medidas REDD+ dentro de un país estén cubiertas por las políticas de salvaguardas que les sean aplicables en todos los ámbitos, independientemente de la fuente de financiamiento o la iniciativa". El sistema de información de Salvaguardas (SIS) es el que permite a los países REDD+ reportar a la comunidad internacional sobre el modo en que abordan y respetan las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Véase: Daniela Rey, et al., Guía para Comprender e Implementar las Salvaguardas REDD+ de la CMNUCC. Una revisión del derecho internacional relevante, Londres, Reino Unido, ClientEarth, 2013, pp. 10 y 12.



El marco de principios y criterios para el Sistema Nacional de Salvaguardas de México que aquí se presenta tiene su fundamento en dos procesos: 1) la revisión y análisis de literatura relevante sobre la definición e implementación de salvaguardas REDD+ y 2) un análisis de los insumos y resultados de los talleres “Identificación de propuestas para la construcción de salvaguardas REDD+ en México” y “Taller de seguimiento para la construcción de salvaguardas REDD+ en México” organizados por el CCMSS y Greenpeace México en agosto 2012 y febrero 2013 respectivamente. Los resultados de estos dos talleres sentaron las bases para el diálogo e intercambio de ideas entre un grupo de representantes de la sociedad civil, gobierno, ejidos y comunidades del país.

Es importante reconocer que el marco que aquí se presenta no es ni debería ser la única herramienta para generar una interpretación y aproximación nacional sobre las salvaguardas REDD+. El proceso de definición y construcción del Sistema Nacional de Salvaguardas debe nutrirse e incorporar a muchos más actores, temas y preocupaciones.

Es por ello que proponemos estos principios y criterios sólo como una herramienta más para apoyar el trabajo de tomadores de decisiones y actores nacionales, estatales y locales involucrados en el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) y de las estrategias estatales.

El documento presenta en su primer apartado una visión general y sintética sobre la evolución de REDD+ en las negociaciones internacionales. En el segundo apartado se analiza la relación entre REDD+, las salvaguardas de la CMNUCC, los sistemas nacionales de salvaguardas y de información, y los diversos retos y oportunidades que se presentan. El tercer apartado contiene un análisis del tema de salvaguardas con base en el borrador más reciente de la ENAREDD+ (julio 2013). El cuarto apartado presenta el marco de principios y criterios propuestos para orientar la interpretación de las salvaguardas REDD+ y la construcción del Sistema Nacional de Salvaguardas de México. Al final se presenta una serie de conclusiones.

Esperamos que la información que ofrecemos sea de utilidad para el proceso REDD+ nacional y agradecemos a todas las personas, organizaciones e instituciones que amablemente nos brindaron información y comentarios para hacer posible esta propuesta. Agradecemos también a la Fundación Ford, por su apoyo para la realización de este documento.



¿Qué es REDD+? Contexto de las negociaciones internacionales

El proceso que ha incorporado la deforestación dentro de las negociaciones climáticas a nivel mundial inició en 2005, durante la COP 11 de la CMNUCC en Montreal. Durante esta sesión, Papúa Nueva Guinea y Costa Rica, a nombre de la Coalición de las Naciones con Bosques Tropicales (Coalition for Rainforest Nations), propusieron la creación de un mecanismo llamado Reducción de Emisiones por Deforestación (RED) en países en vías de desarrollo a partir de incentivos económicos y financieros.⁴ Dicha propuesta estuvo respaldada por los datos proporcionados por científicos climáticos, quienes estimaron que la pérdida de bosques estaba generando entre 17 y 20% de las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, y por diversos economistas, quienes arguyeron que una disminución en la pérdida de bosques ofrecía una opción de bajo costo para reducir las emisiones globales.⁵

Las discusiones en torno a la propuesta de RED pronto incluyeron el tema de la degradación forestal (con lo que se añadió una segunda D). REDD se aceptó formalmente en 2007 durante la COP 13 donde el Plan de Acción de Bali reconoció su papel como un pilar fundamental para un nuevo acuerdo climático.⁶ En 2008, durante la COP 14 en Poznan, el objetivo de REDD fue expandido para incluir otros elementos y fue designado como REDD+. Desde Poznan, REDD+ ha sido definido oficialmente como “la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo; y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”.⁷

A pesar de las fallidas negociaciones de la COP 15 en Copenhague en 2009, la prioridad de las actividades REDD+ fue uno de los pocos puntos de consenso y fue confirmada en el Acuerdo de Copenhague. Dicho acuerdo identifica la necesidad del “establecimiento inmediato de un mecanismo que incluya actividades de REDDplus con el fin de hacer posible la movilización de recursos financieros de los países desarrollados”.⁸



4 CMNUCC, “Reducing emissions from deforestation in developing countries: approaches to stimulate action. Submissions from Parties”, 2005. Disponible en: [<http://unfccc.int/resource/docs/2005/cop11/eng/misc01.pdf>] Consulta: febrero 2013.

5 Véase: Constance L. McDermott, et al., “Operationalizing social safeguards in REDD+: actors, interests and ideas”, en *Environmental Science & Policy* 21, 2012, pp.63-72; y Johan Eliasch, *Eliasch Review. Climate Change: Financing Global Forests*, Reino Unido, UK Office of Climate Change, 2008.

6 CMNUCC, Plan de Acción de Bali, 2008. Disponible en: [<http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf>]

7 CMNUCC, Ficha informativa: Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en países en desarrollo: planteamientos para estimular la adopción de medidas, 2011, p.3. Disponible en: [http://unfccc.int/files/portal_espanol/press/application/pdf/fact_sheet_sp_deforestation.pdf]

8 CMNUCC, Acuerdo de Copenhague, 2010, p.7. Disponible en: [<http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf>]

El proceso de negociaciones continuó en la COP 16 celebrada en Cancún en 2010. Los Acuerdos de Cancún, texto resolutorio de la Conferencia, aportan varios elementos de importancia para el futuro de REDD+. En primer lugar, los Acuerdos legitimaron los procesos bilaterales y multilaterales que ya se están desarrollando en torno a REDD+ y que se encuentran fuera de la CMNUCC. Con esto la evolución del mecanismo se separa en cierta medida de la idea original de crear un mecanismo global unificado bajo un tratado internacional.⁹

Otro de los resultados de la COP 16 fue dividir la implementación de las actividades REDD+ en tres fases:

- 1) *Preparación*. Elaboración de estrategias nacionales y creación de capacidades nacionales.
- 2) *Demostración*. Adopción de políticas y acciones que ofrezcan resultados REDD+ (que serán medidos con indicadores proxys y no con mediciones de carbono precisas) y demostración de actividades basadas en resultados.
- 3) *Implementación en escala total/pago por resultados*. Ejecución de medidas basadas en resultados sujetas a medición, notificación (también denominado reporte) y verificación. En esta fase los países son compensados por el desempeño de REDD+.



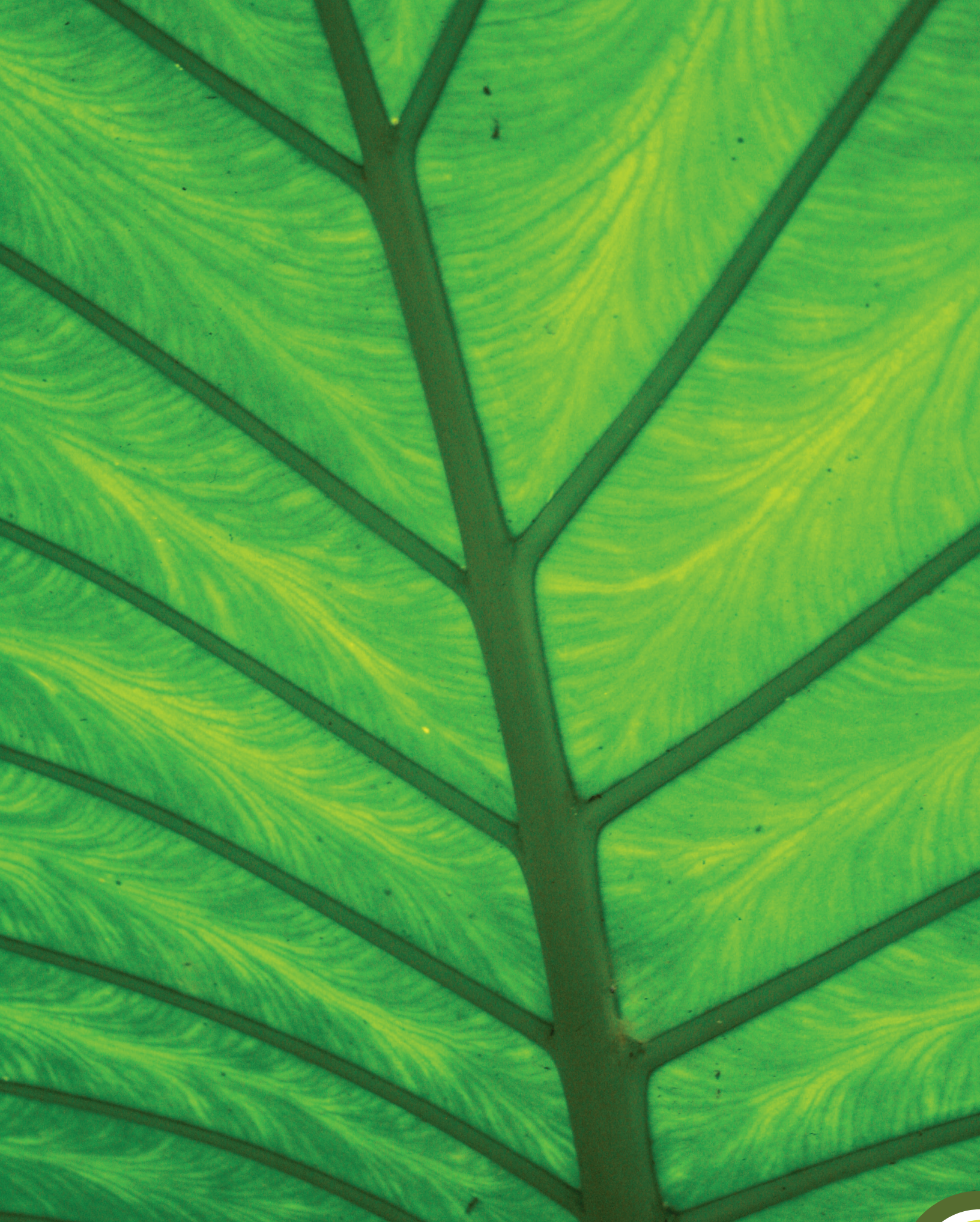
⁹ Arun Agrawal, Daneil Nepstad y Ashwini Chhatre, "Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation", en Annual review of Environment and Resources, vol. 36, 2011, pp.373-396.

Para la primera y segunda fases, los Acuerdos de Cancún invitan a los países desarrollados a apoyar a los países en desarrollo a través de cauces bilaterales y multilaterales externos a la CMNUCC.

Los Acuerdos también precisaron los siguientes puntos que los países deberán elaborar para formar parte de un mecanismo REDD+:

- 1) Un plan de acción o estrategia nacional
- 2) Un nivel de referencia nacional de emisiones relacionadas a la deforestación y, si procede, como medida provisional, niveles de referencia subnacionales
- 3) Un sistema nacional de vigilancia (también denominado monitoreo) y reporte y, si procede, como medida provisional, sistemas subnacionales
- 4) Un sistema para proporcionar información sobre la forma en que se estén abordando y respetando las salvaguardas referidas en los Acuerdos





REDD+ y los sistemas de salvaguardas

2.1 Las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC y los sistemas de información de salvaguardas

Tomando en cuenta tratados internacionales y, en específico, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, los Acuerdos de Cancún establecen la promoción y respaldo de una serie de salvaguardas para enfrentar diversos aspectos sociales y ambientales en las actividades y medidas REDD+.

Los Acuerdos de Cancún señalan las siguientes salvaguardas¹⁰:



Tabla 1. Salvaguardas propuestas por la CMNUCC, Acuerdos de Cancún
a) La complementariedad o compatibilidad de las medidas con los objetivos de los programas forestales nacionales y de las convenciones y los acuerdos internacionales sobre la materia.
b) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales.
c) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales , tomando en consideración las obligaciones internacionales pertinentes y las circunstancias y la legislación nacionales, y teniendo presente que la Asamblea General de las Naciones Unidas ha aprobado la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.
d) La participación plena y efectiva de los interesados , en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales, en las medidas mencionadas en los párrafos 70 y 72 de la presente decisión.
e) La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques naturales y la diversidad biológica , velando por que las que se indican en el párrafo 70 de la presente decisión no se utilicen para la conversión de bosques naturales, sino que sirvan, en cambio, para incentivar la protección y la conservación de esos bosques y los servicios derivados de sus ecosistemas y para potenciar otros beneficios sociales y ambientales .
f) La adopción de medidas para hacer frente a los riesgos de reversión .
g) La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de las emisiones .

¹⁰ CMNUCC, Acuerdos de Cancún, Apéndice I, 2011. Disponible en: [http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf]

El tema de las salvaguardas fue retomado durante la COP 17 (Durban, 2011) donde se acordó que los sistemas que proporcionen información sobre el modo de abordar y respetar las salvaguardas acordadas en Cancún deberán:

- 1) Tomar en cuenta las circunstancias y capacidades nacionales
- 2) Reconocer la soberanía y la legislación nacionales
- 3) Reconocer las obligaciones y los acuerdos internacionales pertinentes
- 4) Respetar las consideraciones de género

Además, tales sistemas deberán:

- 1) Ser coherentes con lo establecido en los Acuerdos de Cancún
- 2) Proveer información transparente y coherente que sea accesible para los actores relevantes y que sea actualizada de manera regular
- 3) Ser transparentes y flexibles para permitir mejoras con el paso del tiempo
- 4) Proveer información sobre la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas establecidas en los Acuerdos de Cancún
- 5) Ser liderados por los países y aplicarse a nivel nacional
- 6) Basarse en sistemas existentes, si los hubiera¹¹



Asimismo, los países en desarrollo que realicen actividades REDD+ deberán proporcionar un resumen de la información sobre la manera en que se abordan y respetan las salvaguardas acordadas en Cancún. Dicho resumen se presentará de manera periódica y se incluirá en canales de comunicación acordados por la COP.

La obtención de información sobre el modo en que aborden y respeten las salvaguardas REDD+ se podrá coordinar con otros procesos, como los reportes para el Convenio sobre la Diversidad Biológica y para la Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.¹² Se espera que los sistemas de información de salvaguardas ayuden a recabar información relevante y necesaria para la gestión de recursos y la toma de decisiones en políticas sociales y ambientales, incluso más allá de REDD+.¹³

En la más reciente reunión climática organizada por la CMNUCC (Bonn, Alemania, junio 2013) se recomendó a los países en desarrollo continuar acumulando experiencias y prácticas con el objetivo de mejorar sus

¹¹ CMNUCC, "Orientación sobre los sistemas para proporcionar información acerca de la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas y sobre las modalidades relativas a los niveles de referencia de las emisiones forestales y los niveles de referencia forestal a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16", decisión 12, 2012. Disponible en: [<http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf>]

¹² International Institute for Sustainable Development (IISD), "Designing Effective REDD+ Safeguard Information Systems: Building on existing systems and country experiences", Winnipeg, Manitoba, Canada, IISD, 2012.

¹³ S. Roe, et al., Safeguards in REDD+ and Forest Carbon Standards: A Review of Social, Environmental and Procedural Concepts and Application, Climate Focus, 2013.

sistemas para proporcionar información de salvaguardas y presentarlas a más tardar el 24 de septiembre de 2014.¹⁴ Además, se alentó a los países REDD+ y a las organizaciones observadoras el compartir experiencias y lecciones aprendidas sobre el desarrollo de sistemas para proporcionar información sobre la forma en que se aborden y respeten las salvaguardas. Estas recomendaciones serán consideradas en la siguiente COP 19 que tendrá lugar en noviembre 2013 en Varsovia, Polonia.

2.2 Sobre el origen del término y los alcances de las salvaguardas

Origen del término

A partir de los acuerdos establecidos por la CMNUCC, la definición y los alcances del término salvaguardas en el contexto de REDD+ están presentes en las discusiones actuales sobre el mecanismo. No existe una definición unívoca del término y resulta importante considerar que las salvaguardas REDD+ tendrán significados y alcances distintos según el grupo de actores a considerar. Así, es posible encontrar variaciones de la definición de salvaguardas en documentos de gobierno, donantes, iniciativas bilaterales y multilaterales, grupos indígenas, comunidades locales, financiadores, inversionistas, sector privado y sociedad civil.¹⁵

El término “salvaguardas” tiene su origen en las medidas que organizaciones no gubernamentales y otros actores demandaron en un contexto internacional a instituciones financieras multilaterales para proteger a comunidades locales y ecosistemas de los efectos potencialmente negativos de sus proyectos.¹⁶ De tal modo, el término “salvaguardas” suele utilizarse principalmente por instituciones financieras, como el Banco Mundial, que lo emplea para indicar medidas para evitar, mitigar o minimizar impactos sociales y ambientales adversos de los proyectos que respalda.¹⁷ En este sentido, el término se refiere a la necesidad de proteger y hacer frente a los impactos adversos o al daño ambiental o social, y es por ello que las salvaguardas pueden operar como una política de manejo de riesgo.¹⁸

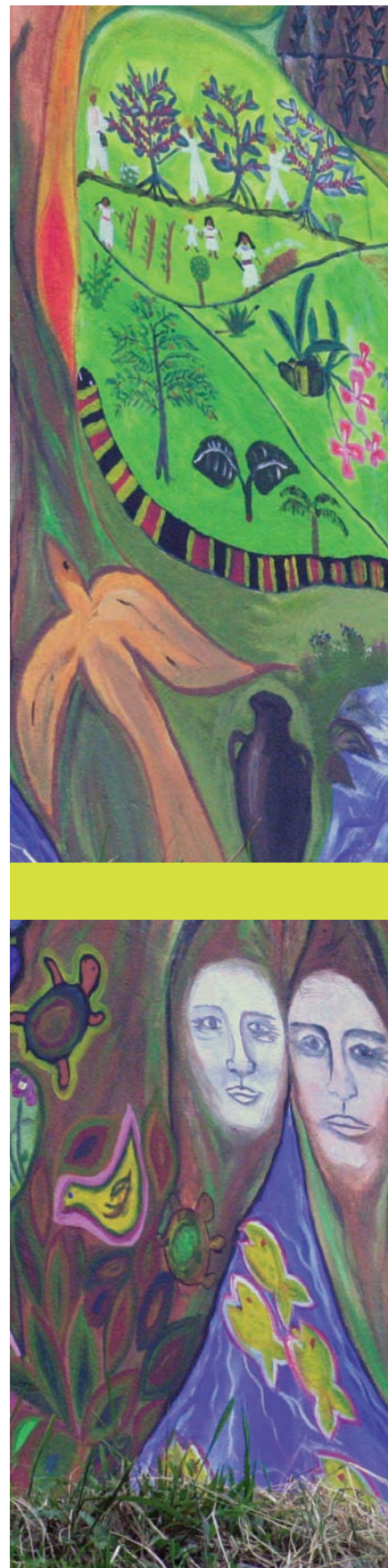
14 CMNUCC, “Orientación metodológica para las actividades relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo”, junio 2013. Disponible en: [<http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbsta/spa/l12s.pdf>]

15 Para una revisión del alcance del término salvaguardas para distintos actores, véase: Nicholas Moss y Ruth Nussbaum (con apoyo de Julius Muchemi y Elspeth Halverson), “A Review of Three REDD+ Safeguard Initiatives”, Forest Carbon Partnership Facility, ONU-REDD, junio 2011.

16 Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, siglas en inglés), WWF Guide to Building REDD+ Strategies: A toolkit for REDD+ practitioners around the globe, Washington, DC, WWF-Forest Climate Initiative, junio 2013.

17 Banco Mundial, The World Bank Operations Manual, Nueva York, Banco Mundial, 2005. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/EntireOM_External.pdf]

18 Moss y Nussbaum, op cit., 2011.



Salvaguardas y cobeneficios

Actualmente se considera que las políticas y procesos de salvaguardas resultan incompletos si sólo se les restringe a la prevención de impactos negativos, pues también pueden catalizar beneficios asociados.¹⁹ Al respecto, es importante recordar que se espera que REDD+ provea beneficios sociales y ambientales además de la reducción de emisiones, pues REDD+ no se restringe sólo a valores relacionados exclusivamente con el carbono ni al mercado de carbono. Desde el Plan de Acción de Bali (COP 13, 2007) se reconoció el potencial del mecanismo para generar beneficios adicionales o cobeneficios.²⁰ Posteriormente, los Acuerdos de Cancún desempeñaron un papel fundamental para la definición del contenido y alcance de las actividades REDD+ que van más allá del valor del carbono. Sobre este aspecto, dicho texto indica que las medidas REDD+ deberán “aplicarse en el contexto del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza”.²¹ Para el caso de México, esto adquiere una especial importancia pues se ha identificado al desarrollo rural sostenible como la vía para concretar REDD+ en el país.²²

Es por ello que el creciente interés de diversos países y actores en torno a REDD+ surge, en buena medida, de la capacidad del mecanismo para promover simultáneamente cobeneficios, beneficios colaterales, beneficios no-carbono o beneficios múltiples cuando es adecuadamente diseñado e implementado.²³ Los potenciales cobeneficios asociados a REDD+ se relacionan con la protección de la biodiversidad, la eliminación de la pobreza, el fortalecimiento de la gobernanza forestal y del manejo de recursos naturales, el aumento de transparencia en la información y el fomento a la participación socialmente inclusiva en la toma de decisiones, entre otros.²⁴ Además, la generación de cobeneficios puede contribuir a generar resultados duraderos y a largo plazo, a diferencia de los programas como el Pago por Servicios Ambientales basado en el costo de oportunidad económico, que sólo detiene temporalmente el cambio de uso suelo.²⁵ Dado que las salvaguardas marcan lineamientos que atienden aspectos sociales y ambientales para el diseño del mecanismo, su implementación efectiva podrá promover y asegurar la obtención de cobeneficios sociales y ambientales derivados de REDD+.



19 Forest Carbon, Markets and Communities Program (FCMC), REDD+ Social Safeguards and Standards Review, Burlington, Vermont, USAID - FCMC, 2012.

20 CMNUCC, Plan de Acción de Bali, 2008.

21 CMNUCC, Acuerdos de Cancún, Apéndice I, 1 (g), 2011

22 Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), Visión de México sobre REDD+. Hacia una estrategia Nacional, Zapopan, Jalisco, México, CONAFOR, 2010, p.22.

23 De acuerdo con la ENAREDD+, aquí emplearemos el término “cobeneficios” el cual es descrito en el borrador más reciente de la Estrategia como: “beneficios colaterales, se refieren a todo[s] los beneficios adicionales de la implementación de REDD+ diferentes al almacenamiento de carbono, tales como reducción de la pobreza, conservación de la biodiversidad y mejoramiento en la gobernanza forestal”. CONAFOR, Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+), México, CONAFOR, julio 2013, p. 86.

24 C.L. McDermott, K. Levin, B. Cashore, “Building the forest-climate bandwagon: REDD and the logic of problem amelioration”, *Global Environmental Politics* 11, 2011, pp. 85–103; D. Murphy, Safeguards and multiple benefits in a REDD+ mechanism, Winnipeg, Manitoba, IISD, mayo 2011; WWF, op cit.

25 WWF, op cit.

Salvaguardas y riesgos para REDD+

Al margen de los posibles cobeneficios de la implementación de REDD+, también se ha identificado una serie de riesgos que puede causar la implementación de un mecanismo REDD+ y que las salvaguardas deberán enfrentar.²⁶ Entre los diversos retos que han sido reconocidos en el ámbito internacional se encuentran los siguientes: sistemas débiles de gobernanza que hacen posibles actividades de corrupción y evasión de la aplicación de la ley; falta de capacidad para regular actividades comerciales abusivas en especial en áreas donde la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad están mal definidos; la carencia de estándares para el reconocimiento de títulos y derechos consuetudinarios que representaría riesgos para los derechohabientes y para los inversionistas; la marginalización y exclusión de los grupos más vulnerables, de las comunidades locales y de los grupos indígenas; el aumento de presión en ecosistemas con poco potencial de mitigación de gases de efecto invernadero y la distribución financiera ineficiente a nivel nacional, regional y local, por nombrar sólo algunos.²⁷

El marco de salvaguardas en relación con el desempeño social y ambiental del mecanismo REDD+ resulta crucial para garantizar que los países no sólo minimicen y hagan frente a los riesgos planteados, sino aseguren y aumenten la posibilidad de generar cobeneficios. En este sentido, las salvaguardas de REDD+ cumplen con diversos objetivos,²⁸ como proteger contra resultados sociales y ambientales no deseados, fortalecer los procesos de gobernanza forestal y promover la obtención de cobeneficios relacionados con la calidad de vida, respeto a derechos humanos, gobernanza, biodiversidad y servicios ambientales, entre otros.



26 Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES), versión 2, septiembre 2012.

27 McDermott, et al., op cit., 2012; Michael Huettner, "Risks and opportunities of REDD+ implementation for environmental integrity and socio-economic compatibility", Environmental Science and Policy, 15, 2012, 4-12.; Moss y Nussbaum, op cit, 2011.; Paulina Deschamps e Iván Zúñiga, Riesgos potenciales de corrupción para REDD+ en México, México, D.F, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), mayo 2013.

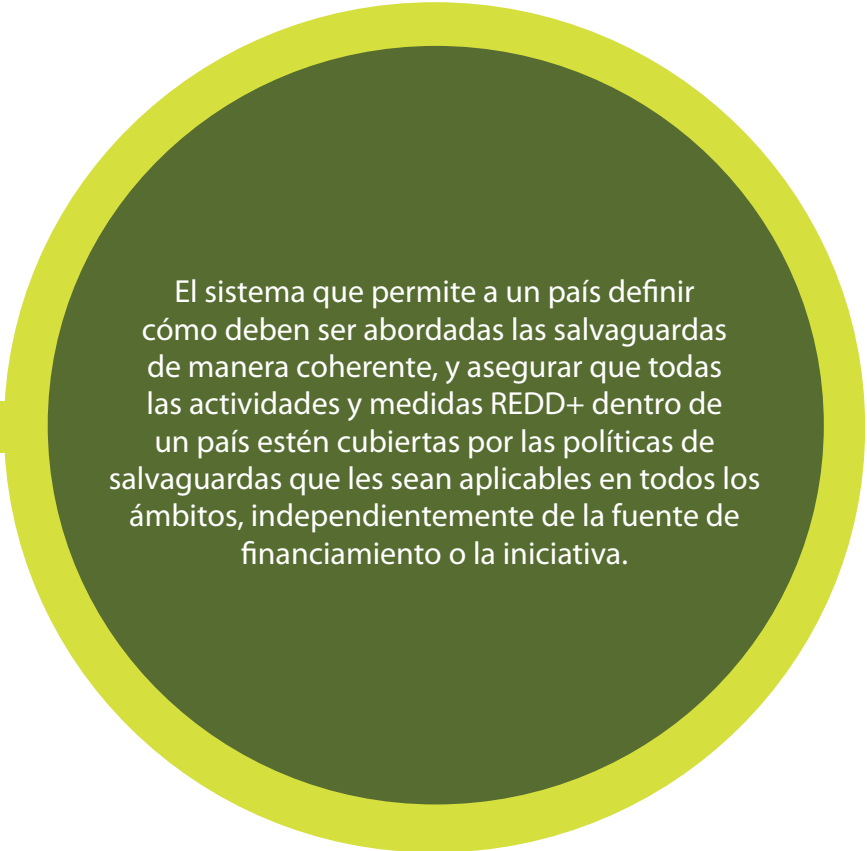
28 Moss y Nussbaum, op cit, 2011.; Accra Caucus on Forests and Climate Change, REDD+ Safeguards: more than good intentions? Case studies from the Accra Caucus, junio 2013; FCMC, op cit.

2.3 Los sistemas nacionales de salvaguardas: diseño e implementación

Es importante señalar que el lenguaje de los Acuerdos de Cancún es general y no define, en el contexto de REDD+, qué constituye una salvaguarda adecuada, cómo priorizar entre los diferentes valores (carbono, biodiversidad, aspectos sociales) ni cómo los países deben rendir cuentas en caso de que incumplan las salvaguardas. Tampoco se ha acordado cómo se tomarán en cuenta las salvaguardas en la fase final de pagos de REDD+.²⁹

Dado que la CMNUCC sólo esboza un marco general de salvaguardas, es posible que los países interpreten su significado en la práctica. Sin embargo, existe incertidumbre sobre cómo interpretar a nivel nacional dichas salvaguardas y, además, se espera que la aproximación de cada país permita desarrollar sistemas de salvaguardas y de información que respondan a los requerimientos de la CMNUCC.³⁰

Ante esta situación, la creación de sistemas nacionales de salvaguardas resulta fundamental para asegurar que los países REDD+ interpreten, pongan en marcha y aseguren el cumplimiento de las salvaguardas REDD+, considerando que un sistema nacional es:³¹



El sistema que permite a un país definir cómo deben ser abordadas las salvaguardas de manera coherente, y asegurar que todas las actividades y medidas REDD+ dentro de un país estén cubiertas por las políticas de salvaguardas que les sean aplicables en todos los ámbitos, independientemente de la fuente de financiamiento o la iniciativa.

29 McDermott, et al., op cit., 2012.

30 Leo Peskett y Kimberly Todd, "Puesta en marcha de las salvaguardas y de los sistemas de información sobre salvaguardas para REDD+", Programa ONU-REDD, Boletín de Políticas, no. 3, 2012. Además, existen guías relevantes que proporcionan orientación a los países para comprender e implementar las salvaguardas de la CMNUCC y para asistirlos en el proceso del desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas. Véase: Rey, et al., op cit., 2013; Daniela Rey, et al., A Guide for Consistent Implementation of REDD+ Safeguards. Based on a Comparative Analysis of REDD+ Initiatives, Londres, Reino Unido, ClientEarth, 2013.

31 Rey, et al., Guía..., 2013, p.10.

Es por ello que el diseño de los sistemas nacionales de salvaguardas y de sistemas nacionales de información de salvaguardas deberá anclarse en procesos nacionales para responder al contexto y necesidades del país y, de este modo, generar una aproximación que defina y ponga en operación las salvaguardas de la CMNUCC con base en una realidad específica. Para esto resulta crucial que las discusiones sobre las salvaguardas REDD+ y el proceso para generar un sistema nacional de salvaguardas se realicen tomando en cuenta las inquietudes y necesidades de los diversos actores involucrados y, en especial, de las personas que viven, dependen y poseen los ecosistemas forestales.³²

Elementos de diseño de los sistemas nacionales de salvaguardas

Existen diversas características que se han identificado para la conformación de sistemas nacionales de salvaguardas. De acuerdo con los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES), los sistemas nacionales de salvaguardas se componen por lo menos de los siguientes elementos:³³

- a) Políticas, leyes y regulaciones que identifiquen los objetivos y los instrumentos para salvaguardar a las comunidades y los ecosistemas, así como para mejorar las oportunidades de las comunidades para obtener beneficios de los ecosistemas.
- b) Mecanismos para atender quejas, incumplimientos y resarcir a los afectados.
- c) Sistemas de información de salvaguardas, que recopilarán y proveerán información sobre el modo en que las salvaguardas están siendo abordadas y respetadas



32 Un proceso participativo liderado por la sociedad civil en Brasil (2009-2010) generó una serie de salvaguardas REDD+ para la región del Amazonas que son consideradas como requisitos mínimos para la implementación de REDD+ en la región. Véase: Talía Manceira Bonfante, Maurício Voivodic y Luís Meneses, *Salvaguardas Socioambientales de REDD+: una guía para procesos de construcción colectiva*, Piracicaba, SP, Imaflora, 2010. Disponible en: [http://www.climateactionreserve.org/wp-content/uploads/2011/03/Salvaguardas_Socioambientales_de_REDD_Brazil_Espanol_.pdf]

33 REDD+ SES, 22 de junio 2012, p. 4.



Otros componentes a considerar en el desarrollo de los sistemas nacionales de salvaguardas son:³⁴

- a) Metas: definen qué pretenden lograr las salvaguardas REDD+ de la CMNUCC.
- b) Funciones: procesos mediante los cuales se cumplirán las metas.
- c) Reglas: incluyen leyes, políticas y regulaciones que señalan los parámetros de los sistemas nacionales.
- d) Instituciones: aseguran la transparencia y seguimiento de las reglas.

Además, para garantizar la eficacia en la implementación de salvaguardas REDD+ y para evitar duplicaciones de actividades y reducir costos de transacción, se ha propuesto una serie de características para el sistema nacional de salvaguardas de un país:³⁵

- a) Responder a las tres fases de implementación de REDD+ (preparación, demostración y pago por resultados).
- b) Definir substantivamente las salvaguardas que habrán de implementarse.
- c) Establecer medidas para apoyar su implementación.
- d) Asegurar que las acciones y medidas REDD+ estén cubiertas por las políticas de salvaguardas aplicables, independientemente de la fuente de financiamiento o de la iniciativa.
- e) Definir los aspectos del sistema de cumplimiento que permitan el monitoreo y reporte transparente, la resolución de quejas y abordar las cuestiones de incumplimiento.



³⁴ Florence Daviet y Gaia Larsen, Safeguarding Forests and People. A Framework for Designing a National System to Implement REDD+ Safeguards, Washington, DC, World Resources Institute, 2012.

³⁵ Rey, et al., Guía para..., 2013.



Sobre la implementación de los sistemas nacionales de salvaguardas

Con base en la interpretación a nivel país de las salvaguardas REDD+, será necesario identificar y generar medidas que garanticen su puesta en marcha. Entre estas medidas se encuentra la creación de un marco normativo adecuado, el desarrollo de procesos y procedimientos para apoyarlo, y las mejoras o creación de instituciones (formales e informales) que ejecuten las medidas.³⁶ Además, para garantizar la aplicación efectiva y el cumplimiento, la puesta en marcha de las salvaguardas REDD+ implicará también el reporte y verificación, la participación y evaluación de diversos actores en el proceso, y la transparencia en la toma de decisiones.³⁷

Sin embargo, suponer que la implementación de las salvaguardas REDD+ se dará de manera homogénea en cada país y que, por lo tanto, las medidas de implementación serán las mismas dentro de un territorio, crearía una idea falsa de la complejidad de los territorios y poblaciones en los que el mecanismo REDD+ cobrará forma. Para México, además del reto de poner en práctica las salvaguardas de la CMNUCC, se debe considerar el diverso mosaico social y ecológico para que, legal e institucionalmente, se puedan diseñar medidas necesarias para instrumentar, operar y asegurar el cumplimiento efectivo de las salvaguardas REDD+. De esto dependerá que la ENAREDD+ se convierta en un mecanismo que no sólo reduzca emisiones derivadas del cambio de uso de suelo y la pérdida de masa forestal, sino que realmente contribuya a los procesos de gobernanza forestal, y mejore la calidad de vida de las personas que habitan y poseen los ecosistemas forestales del país.

³⁶ Ibid.; Roe, op cit., 2013; Peskett y Todd, op cit, 2012.

³⁷ Murphy, op cit., 2011.

2.4 Iniciativas internacionales de salvaguardas REDD+

Actualmente existen diversas iniciativas multilaterales, bilaterales y voluntarias para REDD+ que responden tanto a la necesidad de preparar a los países para el diseño e implementación de actividades REDD+, como a la necesidad de comenzar el financiamiento dirigido a REDD+. Tales iniciativas contienen estándares o salvaguardas que los países REDD+ deberán atender y que no necesariamente incluyen todas las salvaguardas de los Acuerdos de Cancún.

Esta proliferación de instrumentos para el establecimiento de salvaguardas es un reto para los países ya que deberán asegurar la implementación, monitoreo y verificación coordinada de salvaguardas de la CMNUCC y de los estándares de salvaguardas de las diversas iniciativas donde participen. Ante esto, los sistemas nacionales deberán facilitar el cumplimiento de las salvaguardas de dichas iniciativas para garantizar que su implementación sea eficiente y consistente. Sin embargo, las diferentes iniciativas y estándares internacionales también pueden ayudar a los países REDD+ en el desarrollo de un sistema nacional de salvaguardas, al servir como herramientas para la interpretación y adaptación a nivel país de las salvaguardas de la CMNUCC, para brindar claridad y definir cómo serán medidas y verificadas.³⁸

En general dichas iniciativas adoptan el enfoque de principios, criterios e indicadores³⁹ y emplean dos tipos de estándares para el diseño y definición de salvaguardas sociales y ambientales: los acordados por la CMNUCC y sus propias políticas de salvaguardas, manteniendo diferencias en sus objetivos, estructura, contenido, alcance y carácter (vinculante o voluntario). Algunas de las iniciativas desarrolladas hasta el momento son:

- Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) del Banco Mundial.
- Programa ONU-REDD y los Principios y Criterios Sociales y Ambientales (PCSA).
- Programa de Inversión Forestal (FIP, por sus siglas en inglés) que es canalizado a través del Banco Mundial.



38 REDD+ SES, 22 de junio 2012, p. 4; Murphy, op cit., 2011; para una revisión de herramientas, directrices y metodologías ONU-REDD que pueden ayudar al desarrollo de políticas, leyes y reglamentos sobre salvaguardas, véase: Peskett y Todd, op cit., 2012. Para una revisión y evaluación de los componentes de aproximadamente 30 estándares para iniciativas de carbono y REDD+, véase: Rey, et al., A Guide..., 2013.

39 Roe, op cit., 2013.

Éstas son actualmente las tres iniciativas multilaterales de financiamiento más grandes para REDD+, están presentes en diversas regiones del mundo y cuentan con sus propios estándares de salvaguardas (ONU-REDD contiene una guía voluntaria, mientras que los estándares del FCPF y FIP son vinculantes).

- El Verified Carbon Standard (VCS) y la Alianza para el Clima, Comunidad y Biodiversidad (CCBA, por sus siglas en inglés) son los dos esquemas de certificación que han verificado el mayor número de proyectos relacionados con el mercado de carbono y cuentan con sus propios estándares de salvaguardas.
- Los Estándares Sociales y Ambientales para REDD+ (REDD+ SES) son una iniciativa multilateral que vincula al CCBA, Care Internacional y gobiernos de distintos países. Los Estándares son resultado de un proceso participativo a nivel internacional y junto con los estándares del Programa ONU-REDD destacan por elaborar una guía detallada sobre estándares sociales para REDD+. Al momento, es la única iniciativa específicamente desarrollada para apoyar a los países en el monitoreo y reporte de las salvaguardas REDD+, es decir, en el desarrollo de sistemas nacionales de información de salvaguardas. Los Estándares se componen por principios, criterios e indicadores y proponen un proceso de monitoreo, reporte y verificación a partir de una evaluación de diversas partes interesadas.⁴⁰ En contraste con las otras iniciativas, los estándares que surgen de REDD+ SES representan compromisos voluntarios por parte de los países REDD+ y no se vinculan formalmente con esquemas de verificación o de financiamiento público o privado para REDD+.⁴¹ Además, los objetivos de REDD+ SES la convierten en una herramienta para guiar el monitoreo de salvaguardas con un enfoque basado en los derechos los pueblos indígenas y las comunidades locales.



40 Moss y Nussbaum, op cit., 2011.

41 McDermott, et al., op cit., 2012.



Análisis de las salvaguardas en la actual versión de la Estrategia Nacional REDD+ (julio 2013)

3.1 Las salvaguardas en la ENAREDD+

La última versión disponible de la ENAREDD+ define las salvaguardas como:

[...] principios, condiciones o criterios sociales y ambientales que a partir de la implementación de estándares y buenas prácticas garantizan la atención, participación y la mejora de condiciones a grupos específicos y vulnerables, así como la protección al medio ambiente. Las salvaguardas tienen como objetivo prevenir y mitigar cualquier impacto negativo directo e indirecto en los ecosistemas y las comunidades que habitan en ellos. También logran identificar, analizar y manejar los riesgos y áreas de oportunidad, pues su implementación contribuye a potencializar los beneficios e impactos positivos.

Las salvaguardas no son sólo una obligación establecida por los Acuerdos de Cancún para prevenir efectos negativos y para defender y respetar los derechos de los grupos sociales involucrados. Las salvaguardas son también una forma de potenciar efectos positivos del mecanismo REDD+, en lo social y ambiental.⁴²

Además, la ENAREDD+ incorpora una revisión del marco legal e institucional para las salvaguardas en México. En el marco considerado explícitamente por la CONAFOR se destacan los siguientes puntos:

- Las salvaguardas de los Acuerdos de Cancún en relación con REDD+ (COP16, diciembre 2010).
- Los principios para el establecimiento de salvaguardas acordados en la Cumbre de Durban (COP17, noviembre 2011).

⁴² ENAREDD+, julio 2013, p.58.

- Los principios que regirán la ENAREDD+ y que México reconoce:
 - Inclusión y equidad (territorial, cultural, social y de género).
 - Respeto a formas de organización y gobernanza local.
 - Transparencia y legalidad.
 - Transversalidad: integralidad, coordinación y complementariedad sectorial y entre órdenes de gobierno.
 - Distribución equitativa de beneficios para los propietarios de los terrenos forestales.
 - Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad de los habitantes y dueños de la tierra y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
 - Cumplimiento al consentimiento libre, previo e informado de las comunidades rurales e indígenas en todos aquellos aspectos de la ENAREDD+ que incidan o puedan afectar sus territorios, bienes, derechos individuales o colectivos.
 - Competitividad de las economías rurales asociadas al bosque, incluyendo a empresas forestales comunitarias.



- Los criterios, principios y salvaguardas establecidos en la LGDFS, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

- Los convenios, tratados y declaraciones internacionales de los que forma parte México con respecto a asuntos indígenas, derechos humanos y protección de la biodiversidad y los recursos naturales, incluyendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (1989), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992).
- Lo establecido en los artículos 1º, 2º y 4º de la Constitución mexicana, referentes a los derechos Humanos, la pluriculturalidad del país, y “el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.”⁴³
- El derecho de las comunidades y pueblos indígenas a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y la salvaguarda de conservación y uso de la biodiversidad establecidos en la LGEEPA.
- El reconocimiento a la propiedad correspondiente a los ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas de los recursos forestales comprendidos en el territorio y reconocido en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS).
- La obligación que impone la LGDFS a las instituciones gubernamentales de la participación de la sociedad en la planeación, diseño, aplicación y evaluación de los programas e instrumentos de la política forestal.
- El artículo 134 bis de la LGDFS que establece que “los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos”.



43 Ibid., p.60.

- Las salvaguardas establecidas por el artículo 134 bis de la LGDFS:⁴⁴
 - 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;
 - VII. Reconocimiento y respeto a las formas de organización interna; y
 - VIII. Transversalidad, integralidad, coordinación y complementariedad entre políticas e instrumentos de los tres órdenes de gobierno.

La ENAREDD+ establece que los principios y salvaguardas son transversales a los siete componentes de la estrategia (Política públicas y marco legal; Esquemas de financiamiento; Arreglos institucionales; Niveles de referencia; Monitoreo, reporte y verificación; Salvaguardas; Comunicación, participación social y transparencia) y para el componente de Salvaguardas establece como objetivo específico:

Integrar un Sistema Nacional de Información de Salvaguardas (SIS) para el seguimiento, reporte y garantizar el cumplimiento de las salvaguardas establecidas en los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC (decisión 1/CP.16), considerando lo establecido en la decisión 12/CP.17 adoptada en Durban en 2011, así como de los artículos 1° y 2° de la Constitución 27 Mexicana y el artículo 134 Bis de la LGDFS.



⁴⁴ LGDFS, artículo 134 Bis.

Para lograr dicho objetivo, la ENAREDD+ identifica 5 líneas de acción:

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





De este modo, el componente sobre Salvaguardas en la ENAREDD+ enfatiza el papel del Sistema Nacional de Información de Salvaguardas (SIS) al convertirlo en la meta específica del apartado. Esto es necesario dado que a partir del SIS se asegurará el seguimiento, reporte y cumplimiento de las salvaguardas. Sin embargo, el SIS no es el único elemento que conforma un sistema nacional de salvaguardas y es por ello que la ENAREDD+ y el funcionamiento del mecanismo REDD+ en México deben considerar la creación de un Sistema Nacional de Salvaguardas (SNS) que vaya más allá del simple seguimiento e información y que defina cómo se abordarán las salvaguardas, supervise su aplicación y garantice su cumplimiento, sin implicar necesariamente que sea la Conafor quien ejecute acciones para corregir incumplimientos o desviaciones.

A la vez que se determinan líneas de acción para construir el SNS, será necesario que la ENAREDD+ prevea, en su carácter de estrategia, cómo cumplirá México las salvaguardas de los Acuerdos de Cancún ya que si bien es cierto que el documento proporciona el marco institucional y legal que dará una base para instrumentar y respaldar la implementación de salvaguardas, será necesario que el país haga una adaptación de las salvaguardas de Cancún, tanto a nivel nacional como subnacional. Sólo de este modo se podrá contar con un SNS que realmente atienda las salvaguardas REDD+ que requiere el país.

Por último, al reducir todos los aspectos referentes al cumplimiento de salvaguardas en el SIS, se deja a un lado la importancia de identificar y/o crear mecanismos de resarcimiento y compensación para atender quejas y conflictos. Sin la incorporación de un mecanismo claro y robusto en la ENAREDD+ para atender este aspecto, es difícil que el mecanismo nacional garantice el cumplimiento de forma correcta y efectiva de las salvaguardas. El objetivo de establecer mecanismos de atención de quejas, rendición de cuentas, acceso a la información y retroalimentación aparece en el componente “Comunicación, participación social y transparencia” (línea de acción 5) de la ENAREDD+. ⁴⁵ No obstante, se deja a un lado el establecimiento de mecanismos de resolución de conflictos y de resarcimiento y compensación que estén estrechamente vinculados con el componente de Salvaguardas de la ENAREDD+.

Se espera que el apartado de Salvaguardas en la ENAREDD+ se enriquezca con los comentarios de los CTC-REDD+ nacional y estatales, con las propuestas generadas por organizaciones civiles y sociales, y con información proveniente de experiencias recopiladas en talleres y reuniones realizadas directamente por la Conafor.

⁴⁵ ENAREDD, julio 2013 p. 68-69.

3.2 Posibles obstáculos para el cumplimiento efectivo de salvaguardas REDD+

En la última versión de la ENAREDD+ (julio 2013) aún existen ciertos aspectos que podrían representar obstáculos para garantizar el cumplimiento de las salvaguardas:

a) El derecho a recibir los beneficios derivados de la reducción de emisiones

La última versión de la ENAREDD+ plantea como uno de los criterios para la distribución de beneficios la propiedad del carbono.⁴⁶

Este criterio menciona que la propiedad sobre el carbono almacenado y adicionado corresponde a los dueños de los terrenos forestales y será retribuido a los mismos, en concordancia con lo establecido por el artículo 134 Bis de la LGDFS que establece



Los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que, como resultado de un manejo forestal sustentable, conserven y/o mejoren los servicios ambientales, recibirán los beneficios económicos derivados de éstos.⁴⁷

⁴⁶ ENAREDD, julio 2013, p. 29.

⁴⁷ LGDFS, artículo 134 Bis.

Sin embargo, la postura de la ENAREDD+ para el caso de las emisiones evitadas menciona que la deforestación y actividades que degradan los bosques son acciones reguladas como infracción por la LGDFS y por el Código Penal Federal. Ante esto, la ENAREDD+ no identifica ni establece de manera clara a quién corresponden los beneficios derivados de las emisiones evitadas y sólo menciona la necesidad de crear instrumentos económicos y mecanismos financieros regionales donde se defina la distribución de beneficios en el seno de un órgano colegiado.⁴⁸ Este vacío, causado por una indefinición en las leyes sobre la propiedad del carbono de emisiones evitadas, deja sin resolver la distribución de estos beneficios y abre la puerta a posibles incumplimientos de salvaguardas.

Al no identificar a quién corresponden los derechos por las emisiones evitadas, se puede contravenir lo establecido en el artículo 134 Bis de LGDFS respecto a los derechos por el establecimiento y mejora del manejo forestal sostenible y la conservación y/o mejora de los servicios ambientales.



La postura sobre propiedad del carbono incluida en la ENAREDD+ es sumamente relevante ya que podría provocar el incumplimiento de lo establecido en las salvaguardas al no distribuir los beneficios conforme a lo establecido en el artículo 134 Bis de la LGDFS y generar incertidumbre sobre la posibilidad de recibir dichos beneficios, desincentivando a los propietarios de terrenos forestales para sumarse a los esfuerzos de la estrategia REDD+ y eliminando incentivos para el fomento del manejo sostenible de los recursos forestales, el fortalecimiento de la gobernanza, y el tránsito hacia una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales (LGCC, Artículo Transitorio Tercero, II A). Es por ello que basar la distribución de beneficios de REDD+ en la propiedad del carbono sin una definición legal clara de esta propiedad no garantiza el cumplimiento de salvaguardas de certidumbre y respeto a los derechos de propiedad. Los vacíos dejados por la ENAREDD+ y la falta de claridad legal sobre el tema de propiedad del carbono y de las emisiones evitadas establecen vacíos importantes que necesitan ser subsanados para poder construir un mecanismo de distribución de beneficios acorde con el marco legal mexicano y a favor de los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales.

⁴⁸ ENAREDD, julio 2013, p. 30.

b) Indefinición en los esquemas de financiamiento

La actual versión de la ENAREDD+ no aclara qué instrumento deberá crearse para captar los recursos financieros destinados a acciones REDD+, o si el Fondo para el Cambio Climático y el Fondo Forestal Mexicano serán los principales responsables de este tema. Además, la última versión no incluye una definición sobre el modo de proceder con los potenciales mercados de carbono forestal.

La indefinición que deja el documento actual sobre este aspecto fundamental abre la puerta a potenciales incumplimientos de principios básicos como la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos, y la pérdida de adicionalidad de los mismos (que se utilicen los recursos REDD+ para substituir recursos del gobierno federal ya existentes para el sector).



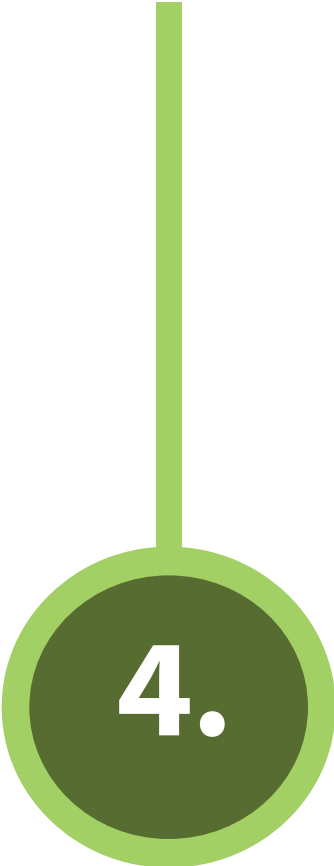
Asimismo, la actual versión de la ENAREDD+ no define cómo se logrará que el esquema de financiamiento para REDD+ cuente con órganos de gobierno colegiados, representación balanceada de actores sociales, mecanismos que incentiven la descentralización de la política forestal y mecanismos que garanticen la participación activa de los distintos actores sociales en las decisiones sobre el uso y aplicación de los recursos.

Como ya se mencionó anteriormente, la Estrategia establece una primera plataforma adecuada para el cumplimiento de los objetivos sociales, ecológicos y climáticos, así como para la observancia de principios y salvaguardas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de quienes habitan las regiones forestales del país al tiempo que se reducen las emisiones por la deforestación y degradación de los bosques. Sin embargo, es necesario contar con una Estrategia que proporcione claridad y certidumbre sobre estos temas para que el diseño del mecanismo REDD+ solucione los problemas mencionados en este apartado e incluya principios que consideren las necesidades emitidas por quienes habitan y dependen de los recursos forestales de las distintas regiones del país.



Principios y criterios para diseñar e implementar salvaguardas REDD+ en México

Con base en los talleres “Identificación de propuestas para la construcción de salvaguardas REDD+ en México” (agosto 2012) y “Taller de seguimiento para la construcción de salvaguardas REDD+ en México” (febrero 2013) organizados por el CCMSS y Greenpeace México, se identificaron nueve principios y criterios correspondientes que pueden contribuir al diseño e implementación de un sistema nacional de salvaguardas. La intención es que los principios y criterios aquí presentados puedan servir como herramienta para identificar temas y criterios a considerar en la interpretación e implementación de las salvaguardas REDD+ para el caso de México.



4.

Principio 1. Respeto y fortalecimiento de los derechos de propiedad de la tierra y uso de los recursos y el territorio, incluyendo las formas de vida campesina e indígena.

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Cumplir con el marco legal del país. Con especial atención a los artículos 2 y 27 Constitucionales, Ley Agraria, LGEEPA y LGDFS.
- Reconocer y respetar los derechos legales y consuetudinarios a las tierras, a la planeación, uso, acceso y manejo de los recursos y el territorio.
- Respetar la tenencia de la tierra.
- Defender y fortalecer el régimen social de la tierra.
- Obtener el consentimiento libre, previo e informado de la participación local en proyectos REDD+ por parte de las asambleas agrarias
- Definir claramente la forma de operar de REDD+ en los territorios y contar con consentimiento local.
- Reconocer legalmente las reservas voluntarias establecidas por ejidos, comunidades o pequeños propietarios.

- Resolver conflictos por tenencia antes de cualquier acción de implementación.
- Impulsar la mejora y aseguramiento de los derechos agrarios de las mujeres.
- Asegurar que las acciones REDD+ no contribuyan al despoblamiento del campo ni crear obstáculos a la reintegración productiva en los territorios comunitarios.

Principio 2. Distribución de beneficios equitativa entre propietarios y titulares de derechos de acuerdo a su contribución en la reducción de emisiones.⁴⁹

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Utilizar los recursos económicos derivados de REDD+ para financiar prioritariamente a quienes realicen acciones para mejorar la gestión territorial y los balances de carbono.
- Asegurar un bajo costo gubernamental mediante el mecanismo de distribución de beneficios.
- Realizar la distribución de beneficios con base en los derechos y la propiedad del carbono dispuestos en la LGDFS, LGEEPA y otras disposiciones legales.
- Definir y operar el mecanismo de distribución de beneficios de forma transparente y participativa.
- Transparentar la recepción, distribución y aplicación de los recursos, incluyendo un sistema de rendición de cuentas y evaluación de impactos.
- Reglamentar criterios imparciales de elegibilidad para acceder a los beneficios derivados de REDD+.
- Garantizar que los beneficios verdaderamente lleguen a los ejidos y comunidades.
- Asegurar igualdad de acceso a beneficios para hombres y mujeres.
- Tomar en cuenta las estructuras colectivas de gobernanza en comunidades y ejidos para la distribución de los beneficios.
- Evitar conflictos al interior de las comunidades por la distribución de los beneficios económicos y no económicos.



⁴⁹ Al respecto, véase el artículo 134 Bis de la LGDFS donde se identifica a los “propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales” como receptores de los beneficios económicos que se obtengan como resultado de un manejo forestal sustentable, y de la conservación y/o mejora de los servicios ambientales.

Principio 3. Contribución al desarrollo económico y la mejora del bienestar de las personas que viven en las regiones forestales, especialmente de comunidades indígenas y poblaciones marginadas.

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Asegurar que sean las comunidades las que propongan el tipo de “desarrollo y bienestar” a partir de su visión como pueblos originarios, respetando y reconociendo su concepción propia de desarrollo y bienestar.
- Garantizar que el desarrollo y bienestar impulsado con recursos de REDD+ sea realizado con cultura e identidad, así como con respeto a la naturaleza y a la madre tierra.
- Desarrollar acciones y aplicar recursos con base en planes de desarrollo económico de las comunidades y no por imposición.
- Priorizar proyectos que impulsen el desarrollo, el bienestar y la mejora en la calidad de vida.
- Impulsar las actividades productivas básicas (agricultura, ganadería y silvicultura) con prácticas sostenibles.
- Fomentar el fortalecimiento de las empresas comunitarias para lograr un desarrollo local y la activación de la economía local.
- Aplicar una estrategia por regiones priorizando la aplicación de REDD+ a las regiones que más necesidades tienen.
- Asegurar que los proyectos REDD+ no contribuyan a incrementar la desigualdad en las comunidades y regiones.
- Establecer estrategias para impulsar la inclusión de jóvenes y mujeres en las decisiones y definición de acciones REDD+ locales.
- Incorporar criterios en las acciones REDD+ locales que ayuden a garantizar la soberanía alimentaria en las áreas rurales.



Principio 4. Impulso al ordenamiento comunitario del territorio, al manejo forestal sostenible, a la integridad del territorio (no al fraccionamiento de los territorios forestales) y a la gestión de los balances de carbono en lugar de un enfoque basado solamente en la conservación de polígonos arbolados.

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Reconocer el ordenamiento territorial comunitario como instrumento de aplicación de recursos validado por las comunidades.
- Facilitar los ordenamientos territoriales comunitarios, reglamentos internos y la elaboración de carpetas básicas, entre otros, que sean implementados por las propias comunidades.
- Evitar la parcelación (fragmentación) y venta de tierras.
- Considerar el impulso al buen manejo del territorio, a través de mejorar u optimizar los sistemas de producción y las buenas prácticas de manejo existentes.
- Permitir y promover el uso y aprovechamiento planificado y sostenible de los recursos forestales.
- Fortalecer capacidades para la gestión sostenible del territorio.



Principio 5. Fortalecimiento de la gobernanza local, la descentralización de la política forestal y la gestión sostenible de los recursos forestales en los territorios.



Criterios identificados para cumplir este principio:

- Respetar y fortalecer las estructuras internas de gobierno comunitario y sus sistemas normativos (reglas internas), así como la cultura de las comunidades y ejidos.
- Respetar las decisiones de las asambleas ejidales y comunales.
- Capacitar a los ejidos y comunidades sobre manejo sostenible de recursos forestales, mejores prácticas agropecuarias, cambio climático y REDD+.
- Fortalecer la capacidad institucional de los ejidos y comunidades para la gestión de los territorios y los recursos.
- Respetar la aplicación de acuerdos preexistentes entre las comunidades y sus organizaciones.
- Contribuir a la descentralización de la política forestal y a una mejor distribución de funciones a los gobiernos estatales y municipios.
- Reconocer y respetar el papel de los estados y municipios en el diseño e implementación de la Estrategia Nacional REDD+.
- Fomentar sinergias entre estructuras a nivel local y regional (como los Consejos de Cuenca, por ejemplo) para fortalecer la gestión del territorio.

Principio 6. Conservación y mejora de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales en el territorio.

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Considerar una evaluación de los tipos de ecosistemas y no tomar como referencia solamente el tamaño de superficie en la priorización e implementación de acciones REDD+.
- Emprender acciones concretas que incorporen criterios de conservación de la biodiversidad y que contribuyan al mantenimiento o mejora de la integridad de los ecosistemas y los paisajes.
- Considerar experiencias de manejo sostenible de ecosistemas naturales y actividades productivas en los criterios de conservación de biodiversidad.
- Fomentar la preservación y conservación mediante el manejo comunitario.
- Asegurar que se promueva el manejo del bosque nativo.
- Contribuir al rediseño de los esquemas de protección de áreas naturales para incorporar el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos.
- Rescatar, promover y valorar conocimientos ambientales amigables con el medio ambiente, así como el conocimiento de las mujeres sobre productos no-maderables.
- No incluir bajo ningún motivo el uso o introducción de especies exóticas.
- Considerar al uso de suelo forestal como prioritario sobre cualquier otro “uso” de las tierras (ejemplo: minería), mostrando así la coherencia del estado mexicano con los compromisos internacionales y nacionales que ha asumido en materia climática.



Principio 7. Aplicación y mejora en el cumplimiento del marco legal nacional e internacional para garantizar el respeto a los derechos de los ejidos, comunidades, pequeños propietarios y pueblos indígenas.

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Establecer planes de acción REDD+ bajo los marcos legales existentes y considerando los usos y costumbres de las comunidades indígenas y locales.
- Respetar la autonomía indígena y los derechos humanos.
- Reconocer el derecho consuetudinario.
- Asegurar que los convenios y contratos realizados para establecer acciones REDD+ respeten la tenencia de las tierras, los estatutos comunitarios o reglamentos ejidales, los ordenamientos territoriales comunitarios, los programas de manejo forestal, y otros proyectos que ejecuten las comunidades.
- Implementar una visión integral de las leyes de tal modo que se garantice la armonización del marco legal nacional (LGCC, LGDFS, LGEEPA y Ley Agraria, entre otras leyes relevantes).
- Armonizar las salvaguardas REDD+ en la legislación relevante (Ley General de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Agraria, LGEEPA, LGCC).
- Promover la participación de comunidades, ejidos y pueblos indígenas, utilizando procedimientos mutuamente acordados para obtener el consentimiento libre, previo e informado.
- Establecer mecanismos de resolución de quejas y disputas.
- Contemplar mecanismos de exigibilidad jurídica, para el caso de violación de derechos humanos y derechos indígenas
- Crear capacidades para el cumplimiento de la ley (organismos de vigilancia, comunidades con conocimientos de la legislación).
- Con fundamento a la legislación nacional e instrumentos internacionales garantizar la participación de las mujeres indígenas y campesinas de tal modo que sea culturalmente adecuada a sus contextos.



Principio 8. Participación y transparencia en la definición e implementación de las estrategias REDD+

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Incluir en los mecanismos REDD+ nacional y subnacionales sistemas para dar información completa y oportuna, transparentar el uso de recursos, rendir cuentas y brindar mecanismos de justiciabilidad.
- Garantizar la participación de las comunidades que habitan en las regiones forestales y la sociedad civil en instancias para la vigilancia y auditoría de la aplicación de recursos REDD+.
- Asegurar la participación activa de los ejidos y comunidades agrarias en la definición de las estrategias REDD+ estatales a través de los Comités Técnicos Consultivos (CTCs-REDD+) estatales u otros espacios.
- Promover la participación de las mujeres y jóvenes en la definición e implementación de las estrategias y acciones REDD+ locales.
- Facilitar arreglos institucionales para permitir que las comunidades realicen o participen en la medición, reporte y verificación (MRV), así como crear o fortalecer instancias regionales que den validación o certifiquen el proceso.
- La participación de dueños y propietarios de los terrenos forestales en la implementación de REDD+ debe ser voluntaria.



Principio 9. Participación de actores relevantes y sociedad civil en el diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas para REDD+ y en el monitoreo del cumplimiento de las salvaguardas para garantizar la solución de impactos negativos causados por REDD+

Criterios identificados para cumplir este principio:

- Garantizar la participación de actores relevantes en el diseño del Sistema Nacional de Salvaguardas.
- Incluir en el Sistema Nacional de Salvaguardas la participación de sociedad civil y de dueños y poseedores de terrenos forestales.
- Establecer un sistema de monitoreo con indicadores claros de corto, mediano y largo plazo que consideren los diversos aspectos incluidos en las salvaguardas.
- Basar el monitoreo del cumplimiento de salvaguardas en un modelo “anidado” (de distintas escalas) con participación local.
- Fortalecer a actores locales para la instrumentación y monitoreo de las salvaguardas.
- Impulsar la participación de organismos de supervisión independientes.
- Establecer cadenas claras de responsabilidades y rendición de cuentas.
- Establecer mecanismos institucionalizados para resolución de quejas y disputas relacionadas con el incumplimiento de salvaguardas.
- Generar reportes periódicos y un sistema de información permanente para asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el monitoreo del cumplimiento de salvaguardas.



Conclusiones

Dado el contexto de las negociaciones internacionales sobre REDD+, México deberá diseñar e implementar un sistema nacional de salvaguardas que adapte las salvaguardas establecidas en los Acuerdos de Cancún de la CMNUCC al contexto del país. Al anclar el proceso del diseño e implementación de salvaguardas REDD+ en el país, se podrán generar aproximaciones necesarias para aplicar y poner en marcha las salvaguardas de Cancún en México. La ENAREDD+ y las estrategias estatales deberán dar cuenta de la necesidad de identificar no sólo las bases legales y de política para la puesta en marcha de las salvaguardas, sino las necesidades, intereses y preocupaciones de quienes realizarán acciones REDD+. De tal modo, será posible generar aproximaciones a las salvaguardas de Cancún que respondan a la multiplicidad de mosaicos sociales y ambientales, tanto a nivel nacional como subnacional.

Los principios y criterios presentados en este documento pueden, por lo tanto, servir como una herramienta para adaptar las salvaguardas de Cancún al contexto del país. Aunque será necesario incorporar otros actores y posturas, los elementos que hemos clasificado dentro de nueve principios y sus criterios correspondientes pueden servir como una referencia para detectar temas, inquietudes y necesidades que la puesta en marcha de las salvaguardas REDD+ deberá prever para el caso de México. Considerando que un sistema nacional de salvaguardas debe responder a las particularidades de los terrenos forestales y a las preocupaciones de la gente que vive, posee y depende de los bosques, dichos principios y criterios pueden orientar el diseño de las medidas necesarias (tanto a nivel nacional como subnacional) para instrumentar, operar y asegurar la puesta en marcha y el cumplimiento efectivo de salvaguardas. Asimismo, pueden servir como referencia para el diseño del sistema nacional de salvaguardas y de los capítulos estatales de salvaguardas.

Al asegurar la integración de temas clave a considerar en la interpretación e implementación de las salvaguardas REDD+, no sólo se podrá prevenir o hacer frente a impactos adversos o no esperados del mecanismo, sino que también será posible catalizar efectos positivos. El generar una adaptación de las salvaguardas de Cancún al contexto mexicano (nacional y subnacional) y garantizar su puesta en marcha basada en las necesidades, intereses y preocupaciones de quienes habitan y poseen los bosques podrá asegurar la obtención de cobeneficios sociales y ambientales. De esta manera será posible destacar la relevancia del mecanismo, de la ENAREDD+ y de las estrategias estatales para mejorar las condiciones de los terrenos forestales y de quienes viven y dependen de ellos.

Aún es necesario resolver ciertos vacíos de la ENAREDD+, sin embargo, en su carácter de estrategia es necesario que establezca las bases para el sistema nacional de salvaguardas). Asimismo, será necesario expandir el ejercicio vertido en este documento e iniciar otros procesos que ayuden a identificar temas clave y criterios para diseñar e implementar las salvaguardas REDD+ en México y asegurar, de este modo, que la puesta en marcha de las salvaguardas de Cancún responda de manera efectiva a las especificidades de las condiciones forestales y sociales del país.



Créditos

PUBLICADO POR:

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible



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

Miguel Ángel de Quevedo 103
Chimalistac, Delegación Álvaro Obregón
Distrito Federal 01070
México
Teléfono +52 (55) 5661 8574
Fax +52 (55) 5662 8157
www.ccmss.org.mx

AUTORES

Paulina Deschamps
Iván Zúñiga

FOTOGRAFÍA

Etienne Forcada
Eugenio Fernández
Iván Zúñiga

ISBN 978-607-96445-0-5

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Punto Verde Consultores S.C.

Salvaguardas REED+ en México



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