UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

"GOBERNANZA EN LOS ESQUEMAS DE MITIGACIÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO EN MÉXICO: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL MECANISMO DE REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN (REDD+)"

T E S I S

Que para obtener el título de

Licenciada en Relaciones Internacionales

P R E S E N T A:

DANIELA CASTELLANOS VILLASEÑOR

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ANDRÉS EMILIO ÁVILA AKERBERG

Ciudad Universitaria, Cd. Mx, 2018

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la vida por permitirme llegar hasta este punto con una fuerte convicción y valores que la sustentan.

A mi madre por darme una educación basada en cariño y disciplina. Gracias por tu tiempo y tus sacrificios; por ser el pegamento de una familia perfecta.

A mi padre por ser mi estructura fuerte, constante y visionaria. Gracias por todo lo que has logrado en la vida y por darme todo lo que ha estado en tus manos.

Padres, gracias infinitas por todo lo que tengo y por forjar la base de lo que soy.

A mi abuelo por ser ejemplo de honestidad, integridad, disciplina y cariño, no sólo para mí, sino para todas las personas que han coincidido en su camino. Llevaré de frente siempre tus pasos y tu corazón de gigante.

A Maries por enseñarme a querer, respetar y servir a todos los seres humanos sin condición. Gracias por cuidarme y protegerme de todo, por tus incansables palabras e invaluables consejos.

Abuelos, mi fortaleza de corazón, cuerpo y alma se las debo a ustedes.

A mi hermano, el mejor compañero que me pudo dar la vida para aprender a disfrutarla y quererla. Gracias por ser auténtico y valiente. Por todo lo que hemos recorrido y aprendido juntos.

A mi Gran Familia. No podría pedir más.

Soy por y para ustedes.

A mis amigos, la familia que he escogido. Gracias por su compañía, consejos, regaños, viajes… y todo lo que falta por vivir. Los amo con el alma.

Al Dr. Carlos Uscanga por su confianza, consejos y lecciones durante esta etapa. Por abrir mis ojos hacia horizontes desconocidos y exigir lo mejor de mi siempre. Gracias por ser un parteaguas en la vida académica y profesional de tanta gente.

本当にありがとうございます

Al Dr. Andrés Akerberg por los años de confianza, enseñanzas y oportunidades. Gracias por su paciencia e interés en el desarrollo de sus alumnos, más allá de las paredes de la Facultad.

A mi amada Universidad por darme TANTO. Me llevo tu nombre tan lejos como sea posible; tan arriba como la vida me permita con mi corazón por siempre azul y oro.

Índice

Índice Técnico ……4
Introducción ……5
Capítulo 1- Gobernanza ……11
1.1 Ante una nueva forma de gobernar: cambios en el contexto político, económico y social ……11
1.1.1 Transformación del entorno económico ……12
1.1.2 Transformación del entorno político ……16
1.1.3 Transformación del entorno social ……20
1.2 Una aproximación al concepto de gobernanza ……23
1.2.1. Autogobierno ……32
1.2.2. Co-gobernanza…… 34
1.2.3 Gobernanza jerárquica ……37
1.3 Indicadores de gobernanza ……38
1.4 Gobernanza y medio ambiente ……42
1.4.1 El problema de los bienes comunes ……43
1.4.2 El régimen de gobernanza ambiental ……46

Capítulo 2- Bosques y Cambio Climático ……51

2.1 Los primeros pasos del movimiento ambiental en el mundo contemporáneo ……51

2.2 La construcción del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) ……..62

2.3. La importancia de los bosques ……87
2.3.1 Servicios Ambientales ……88
2.3.2 Beneficio socioeconómicos de los bosques ……91
2.4 Los bosques en México ……92
2.4.1 Variables sociodemográficas generales en zonas forestales ……..95
2.4.2 Tenencia de la tierra ……97
2.5 Panorama actual de deforestación en México: Revisión y causas generales…… 101
2.6 El papel de los bosques mexicanos en los compromisos de mitigación de Cambio Climático…….. 106

Capítulo 3- Gobernanza en el mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+): Instrumentos, procesos y perspectivas ……112

3.1 Marco Jurídico ……112
3.1.1 Ley General de Cambio Climático…… 113
3.1.1.1 Estrategia nacional de Cambio Climático ……..116
3.1.1.2 Programa Especial de Cambio Climático ……..118
3.1.2 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable ……121
3.2 Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENAREDD+): perspectivas generales y etapa actual de implementación ……125
3.2.2 Acciones tempranas REDD+ …… 136
3.2.3 Programas Especiales de Acción Temprana REDD+ (PEATREDD+) ……143
3.2.4 Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) ……149
3.3 Los procesos de gobernanza en REDD+: Consulta, Participación e Incidencia…… 151
3.3.1 Proceso de consulta ENAREDD+ : Perspectivas generales…….. 152
3.4 Estructuras institucionales de gobernanza para REDD+ ……..159
3.4.1 Consejo Técnico Consultivo REDD+ (CTC-REDD+) 161
3.4.2 Consejos Técnicos Consultivos REDD+ subnacionales ……..163
3.4.3 Consejo Nacional Forestal ……164

Conclusiones ……166

Índice técnico

Tablas

Tabla 1. Análisis comparativo sobre variables sociodemográficas de las zonas forestales y el resto del país (2010)……96

Tabla 2. Atlas de propiedad social y servicios ambientales……100

Tabla 3. Superficie de los cinco estados en donde se realizan las acciones tempranas……137

Tabla 4. Ejercicio de los recursos por año en los PEATREDD+, 2010-2014 (PESL, PECCJ, PEPY) ……148

Tabla 5. Audiencias y destinatarios identificados para el proceso de consulta REDD+……153

Gráficas

Gráfica 1. Contribución de Emisiones USCUSS……109

Mapas

Mapa 1. Municipios con alta vulnerabilidad y alto riesgo de ocurrencia de eventosclimáticos……6

Mapa 2: Distribución de vegetación forestal en México……93

Figuras

Figura 1. Modelo de intervención propuesto por los PEATREDD+……146

Introducción

El cambio climático constituye uno de los retos más grandes que enfrenta la sociedad contemporánea, amenazada constantemente por fenómenos meteorológicos de dimensión y frecuencia sin precedentes. A consecuencia de ello comienzan a observarse efectos y cambios inminentes en las formas de vida de todo el planeta.

Desde las primeras observaciones realizadas en Mauna Loa, Hawaii, la comunidad internacional ha realizado importantes esfuerzos en la construcción de un régimen multinivel que busca enfrentar las causas directas e indirectas de la emisión descontrolada de gases de efecto invernadero (GEI) y su consecuente impacto en el cambio climático; que promueva la movilización de recursos para el mismo fin; y que logre, a través de distintas iniciativas, concretar acciones de mitigación y adaptación en todos los países.

En el proceso, México ha destacado en las plataformas internacionales como uno de los países más comprometidos con el combate de esta problemática, protagonizando muchas de las negociaciones, e impulsando desde trincheras nacionales, las iniciativas planteadas en esos mismos espacios internacionales. La razón de tal priorización en la agenda política mexicana, además de procurar el posicionamiento de México como actor global, de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo (PND), tiene una raíz ligada a las condiciones de vulnerabilidad al cambio climático que presenta gran parte del territorio nacional.

En el siguiente mapa, publicado en el diagnóstico de vulnerabilidad de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC), puede apreciarse que la mayor parte del territorio mexicano, presenta en algún grado, vulnerabilidad ante eventos climáticos.

Mapa 1. Municipios con alta vulnerabilidad y alto riesgo de ocurrencia de eventos climáticos

Fuente: Estrategia Nacional de Cambio Climático. Visión 10-20-40 [en línea], México, 2013, Gobierno de la República, P. 36 , DirecciónURL:http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/41978/Estrategia-Nacional-Cambio-Climatico-2013.pdf, [Consultado: 06/10/2016]

Las características geográficas que aumentan el riesgo de exposición a desastres naturales, desde huracanes hasta sequías, se entrelazan con las condiciones sociales de pobreza y desigualdad, que son a su vez causa y consecuencia, como podrá observarse en el segundo capítulo del presente trabajo de investigación.

Finalmente, en términos económicos los eventos meteorológicos extremos, tales como inundaciones, sequías, huracanes, entre otros, han pasado de generar al país un costo promedio anual de 730 millones de pesos en el periodo de 1980 a 1999, a 21,950 millones para el periodo 2000-2012[1]

[1] Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED), 2013.

En respuesta a lo anterior, México ha llevado a cabo diversas acciones a nivel nacional como la adopción de la Ley General de Cambio Climático como instrumento rector de la política nacional en la materia. La Ley mandata el desarrollo de diversos medios jurídicos y administrativos de planeación, entre los que destaca la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC).

En el marco de dichas herramientas que dictan acciones concretas de adaptación y mitigación, priorizando aquellas áreas con mayor potencial y menor costo asociado, se reconoce a los ecosistemas forestales como una de las áreas prioritarias, cuyo potencial recae no solamente en su naturaleza como reservorios de carbono, sino también en su capacidad de generar co-beneficios sociales[2].

Si bien en los últimos años, las tasas de deforestación en el país han disminuido, diversos factores como el crecimiento de la mancha urbana, la tala clandestina, y el cambio de uso de suelo para actividades agrícolas y pecuarias extensivas, continúan incrementando la presión sobre los ecosistemas forestales.

Las condiciones de marginación y pobreza de las comunidades que habitan en los terrenos forestales o zonas colindantes, constituye una de las causas subyacentes del problema, al orillar a la búsqueda de fuentes de ingreso inmediatas, en detrimento de los ecosistemas forestales. Como podrá observarse en el segundo capítulo, la desigualdad de condiciones es notable: estudios arrojan que las carencias en materia de educación, salud y servicios básicos de las personas que habitan en estos territorios, es significativa con respecto al resto de la población nacional.

[2] Entendidos como aquellos beneficios que se ven reflejados en la calidad de vida de la población

Las condiciones sociales descritas, aunadas a la falta de un ordenamiento territorial pertinente, prácticas de manejo adecuadas, y un régimen jurídico e institucional que apuesta por las actividades agrícolas extensivas para satisfacer la creciente demanda nacional e internacional de productos primarios, promueve dinámicas de cambio de uso de suelo profundamente nocivas para los bosques.

De esta forma, en aras de aprovechar los beneficios que ofrecen los bosques, tanto en el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, como en el combate del cambio climático, debe en primer lugar replantearse su aprovechamiento, basado en un ordenamiento territorial adecuado y los arreglos institucionales pertinentes que permitan romper con la falta de alineación en políticas, legislación y presupuesto, así como el fortalecimiento de capacidades de los propietarios.

A nivel nacional es posible observar diversas iniciativas de manejo comunitario y participativo de ecosistemas forestales, impulsadas tanto institucionalmente desde la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como desde los propios núcleos comunitarios y agrarios, que son reflejo de buenas prácticas de aprovechamiento y coordinación.

Considerando que el 80% de los ecosistemas forestales en México son de propiedad comunitaria y ejidal, la conservación y manejo sustentable de los recursos forestales requiere de su participación efectiva, así como de un enfoque de corresponsabilidad por parte de todos los actores interesados. Puede observarse entonces que, derivado del régimen de propiedad, destaca como condición indispensable la construcción y perfeccionamiento de estructuras de gobernanza, que permitan la incidencia efectiva de estos actores en el proceso de toma de decisiones.

El primer capítulo buscará hacer un recuento sobre los cambios económicos, políticos y sociales que comenzaron a transformar la labor de los gobiernos, hacia

una dinámica más abierta y transparente. Podrá observarse que algunos cambios a nivel internacional propiciaron que aquellas fronteras, antes claramente definidas, entre la esfera nacional y la internacional, comenzarán a atenuarse . Lo anterior, aunado al debilitamiento de los límites entre lo público, privado y social al interior de los Estados.

Otro factor importante para el presente tema de investigación, fue el empoderamiento de actores como las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que comenzaron a demandar espacios de participación e incidencia en las políticas públicas, así como a la complejidad de los problemas que sobrepasaban las capacidades gubernamentales, facilitando la apertura de plataformas de colaboración entre diversos actores que buscaban resolver dichas problemáticas específicas.

El segundo capítulo retomará el debate ambiental, desde sus inicios en la década de los cincuenta, hasta la construcción del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC), como canalizador de incentivos económicos para disminuir las tasas de deforestación y degradación en los países en desarrollo.

El segundo bloque del capítulo se enfocará en resaltar los beneficios ambientales y socio-económicos de los bosques en general, así como las características de estos ecosistemas en el territorio nacional. Destaca al respecto, la importancia de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los bosques en el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por México, incluyendo las Contribuciones Previstas Determinadas a Nivel Nacional (INDC's por sus siglas en inglés) y la adopción del Acuerdo de Paris.

Desde la formulación del mecanismo REDD+ en plataformas internacionales, se ha insistido en la importancia de basar su implementación en procesos de

gobernanza que aseguren una participación e incidencia efectiva de los actores involucrados. En atención a lo anterior, el tercer capítulo está orientado en identificar el marco jurídico e institucional aplicable, y la forma en la que estos instrumentos han contribuido a abrir canales de comunicación y participación multisectoriales, resultando en la construcción de una Estrategia Nacional para REDD+ (ENAREDD+) presuntamente participativa e incluyente.

REDD+ en México forma parte de un esfuerzo por construir una política pública transversal que logre alienar a las dependencias, presupuestos, y acciones en torno a un mismo objetivo: la reducción de emisiones causadas por la deforestación y degradación forestal.

Capítulo 1- Gobernanza

1.1 Ante una nueva forma de gobernar: cambios en el contexto político, económico y social

La década de los ochenta significó el inicio de una progresiva transformación de los estados y del entorno internacional en todos los sentidos. Los cambios que se gestaban al interior de las fronteras, impulsados por el avance en las comunicaciones y los transportes, enfrentaron al Estado por primera vez con dinámicas internas que cuestionaban la legitimidad de sus decisiones, así como su capacidad para resolver las demandas sociales.

Asimismo, las reformas del sistema económico internacional limitaron las capacidades y facultades de los gobiernos, permeando su incidencia en asuntos que tradicionalmente eran de su exclusiva competencia y que ahora se consideraba que debían ser desregulados, como el comercio y los flujos financieros.

La transnacionalización de procesos económicos y políticos se manifestó a la par de una nueva generación de amenazas de escala global que claramente rebasan las capacidades de los Estados individuales, como la degradación ambiental y la migración.

La respuesta lenta de los Estados fue subsanada por una creciente preocupación de la sociedad civil organizada, que al contar con herramientas, capacidades e influencia creciente, atendían las problemáticas logrando destacar en la dinámica política nacional y posteriormente, internacional. Tras largos procesos de promoción y vinculación de temas como el medio ambiente, género, derechos humanos, etc. en las plataformas políticas, el posicionamiento de la sociedad orilló a la apertura de nuevos canales de comunicación y participación con el gobierno.

De tal forma, una serie de factores económicos, políticos y sociales transformaron la mecánica tradicional en la que los gobiernos se vinculaban con los gobernados, para transitar de un modo jerárquico y unilateral en la toma de decisiones, a un proceso más abierto que buscaba en cierta medida el consenso de las diferentes partes que participan, tanto por la búsqueda de respaldo y legitimidad, como por la necesidad de solucionar las problemáticas y mantener el equilibrio interno.

1.1.1 Transformación del entorno económico

Durante la etapa de reconstrucción en la posguerra, los Estados, basados en la lógica del keynesianismo[3], asumieron el papel de ente rector en la sociedad capitalista industrializada, detentando un protagonismo incuestionable frente al resto de los actores que, si bien aportaban al proceso de desarrollo, eran totalmente subordinados en el proceso decisorio.

Tras un periodo de prosperidad sin precedentes, en la década de los setenta los estados industrializados comenzaron a vivir una serie de perturbaciones, que no lograban ser combatidas por las capacidades que poseían los gobiernos en ese momento.

"La principal manifestación de esta crisis estructural fue un fenómeno, desconocido hasta entonces, al que se le denominó estanflación, y que consistía en la combinación de estancamiento económico, desempleo e inflación" [4] Los principales factores que detonaron en una crisis generalizada de las principales economías nacionales fueron los siguientes:

---

[3] Entendido como "aquella serie de ideas y valores concernientes a la regulación de los sistemas económicos capitalistas nacionales, que tiene como fundamento la intervención del Estado en la economía, para corregir los fallos del mercado por medio de la política monetaria , la política fiscal, la política de controles directos, y la política de provisión pública de bienes y servicios". Hidalgo Capitán, Antonio Luis, *Economía política global, globalización gobernanza y crisis,* Estados Unidos de América, Editorial Académica Española , 2011, p. 43

[4] *Ibid*., p. 44

- Crisis del sistema monetario internacional

Al declararse el retiro de los Acuerdos Bretton Woods por Estados Unidos, provocando la inconvertibilidad del dólar en oro en agosto de 1971, el sistema económico internacional pasó de un tipo de cambio fijo a uno flotante, incrementando su inestabilidad.

- Crisis del petróleo

La depreciación del dólar provocó una caída en los ingresos de los países exportadores de materias primas, situación que, al coincidir con el conflicto árabe israelí, sirvió a los países productores de petróleo para restringir el suministro de crudo y de ésta forma, disparar el precio.[5]

- Crisis del fordismo

Como consecuencia de la limitada oferta de petróleo; el declive de innovación consecuente de la Segunda Guerra Mundial; y la poca capacidad de adaptación que tenía el fordismo ante los cambios en la demanda, que ahora buscaba la diversificación de los productos, el desgaste del modelo comenzó un proceso de reconversión industrial [6]

- Crisis fiscal

Resultado del aumento en el precio del petróleo, los costos de los productos en general se elevaron y la capacidad adquisitiva de las personas disminuyó, limitando la recaudación de impuestos a los productos. Por otra parte, la espiral

[5] *Ibid.,* p. 45
[6] *Ibid.*, p. 47

precios- salarios[7] y el rescate de las empresas para-estatales, disminuyó considerablemente las reservas gubernamentales, ocasionando un fuerte déficit fiscal.

- Crisis de la deuda

Los orígenes de esta crisis se encuentra en la conjunción de varios factores nacionales e internacionales, principalmente la recesión mundial de 1981-1983, la apreciación del dólar y el otorgamiento de créditos con tasas de interés elevadas.[8]

En América Latina, los países sufrieron un desequilibrio en la administración de las finanzas públicas, ocasionado por la brecha de una población cada vez más numerosa que demandaba mejores condiciones de vida y una economía que no lograba cubrir los gastos requeridos. La respuesta paternalista con la cual el modelo político centralizado atendía las demandas sociales, profundizó el endeudamiento de sus economías, desencadenando en consecuencia, una crisis de la deuda pública que comenzó en México y se extendió al resto de la región.[9]

A fin de estar en posibilidades de renegociar su deuda con bancos de países industrializados y obtener nuevos préstamos, los países en desarrollo se vieron obligados a implementar las denominadas políticas de ajuste estructural (PAE) que eran, a grandes rasgos: La devaluación y unificación de las tasas de cambio; liberalización de precios; desindexación de los salarios; liberalización del comercio

---

[7] Por espiral precios-salarios nos referimos al proceso por el cual un incremento en los precios lleva a un aumento en los salarios, provocando que los costos de las empresas se eleven y ello les lleve a subir sus precios de nueva cuenta, dando como resultado un ciclo de incrementos en ambos que se alimenta a sí mismo. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. *Salarios Mínimos* [en línea], s/ lugar, s/fecha, Dirección URL: www.conasami.gob.mx/pdf/.../16_SalariosMinimosFeb2015.doc [Consultado el 08/07/2016]

[8] A.R.M. Ritter, D. H. Pollock. "La crisis de la deuda latinoamericana: causas, efectos y perspectivas" [en línea], México, *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, vol. 37, enero de 1987, Dirección URL: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/194/3/RCE3.pdf

[9] Ricardo French Davis, "Diez años de crisis de la deuda latinoamericana" [en línea], México, *Revista de Comercio Exterior*, enero 1993, Dirección URL:http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/242/1/RCE1.pdf

y del sistema bancario; privatización de las empresas públicas; reforma del sistema impositivo; flexibilización del mercado de trabajo y por último la austeridad presupuestaria. [10]

En el nuevo escenario de reglas, agentes e ideología basada en la libertad de circulación de bienes, capitales, servicios, personas, etc., aparecieron nuevas formas de interacción desde y para el sistema económico y financiero internacional, trasladando las atribuciones de regulación a instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). Resultado de su inserción a un sistema económico internacional, los Estados perdieron progresivamente la facultad absoluta de regular los procesos y agentes del sistema económico nacional[11].

Otra consecuencia que trajo consigo la globalización[12] de los procesos económicos y la profundización de la interdependencia de los Estados, fue la modificación en su lógica de procedimiento, hacia una lógica de maximización de beneficios en la que "se ven invariablemente forzados a hacer una "carrera hacia abajo", es decir, una competitividad por la inversión privada que impone un recorte de los impuestos y reducciones drásticas en el gasto público". [13]

---

[10] Eric Toussaint, *Las dos fases del ajuste estructural. En libro: La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* [En línea], p. 448, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Dirección URL: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/touss/cap12.rtf

[11] *Cfr.* Antonio Luis Hidalgo Capitán, *Economía política global, globalización, gobernanza y crisis,* 2011, Alemania, Editorial Académica Española, p. 50

[12] De acuerdo a la Real Academia Española, entendemos globalización como el "Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos" (Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española,* [en línea], Dirección URL: http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z, [consulta: 20/09/2016]

[13] Cerrillo I Martínez, Augustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 43

De esta forma, la atención a cuestiones sociales internas, se vio mermada por prioridades económicas de crecimiento nacional, bajo la premisa de que la prosperidad económica garantizaría la solución del resto de las problemáticas existentes.

Los agentes privados también buscaron replantear sus objetivos y actividades; De manera particular, aquellas empresas que anteriormente pertenecían total o parcialmente al Estado, transformaron su naturaleza como brazo económico al servicio del gobierno, para consolidarse como un actor independiente cuyo objetivo central consistiría en la maximización de sus ganancias en un entorno de libre mercado con competidores internacionales. [14]

Así, la transformación de las esferas económica y política fue de alguna manera dialéctica ya que eran las decisiones políticas las que afianzaban la profundización del neoliberalismo como ideología predominante, al tiempo en que esta transformaba el papel del Estado y la forma de gobernar.

1.1.2 Transformación del entorno político

A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó un proceso de transformación de la esfera internacional en la que nuevos actores aparecieron y las dinámicas de interacción se intensificaron. En la búsqueda por regular la interconexión creciente mediante acuerdos, tratados e instituciones, los límites entre lo interno y lo externo, se fueron atenuando, permeando las capacidades de decisión del Estado frente a la incidencia de actores y normas externas.

Uno de los factores más importantes en la transformación política del Estado, fue el auge de las organizaciones internacionales y regímenes que condicionaron las

[14] *Idem*

decisiones en una variedad de ámbitos; desde las cuestiones económicas hasta los derechos humanos. [15]

En materia económica, la importancia de adherirse a entidades como la OMC o el FMI para acceder a nuevas oportunidades de intercambio y financiamiento, sujetaron a los Estados a una serie de condiciones y requisitos dictadas por un número limitado de países. Así, la facultad exclusiva de dictar las reglas y procedimientos en la economía, fue reemplazada por acuerdos internacionales de orden común que las instituciones nacionales debían adaptar y observar. [16]

Si bien en el pasado se le atribuía al Estado la jurisdicción de todos los asuntos al interior de sus fronteras, al reconfigurarse las relaciones sociales, políticas y económicas, y sustituirse por espacios de interacción de tipo transnacional, la facultad soberana[17] de los estados como cualidad vinculada a una espacialidad específica, también se vio modificada. [18] La soberanía terminó por convertirse en una "facultad dividida entre múltiples agencias – nacionales, regionales e internacionales- y limitada por la naturaleza misma de esta pluralidad"[19]

De esta forma, los procesos globales como la aparición y empoderamiento de nuevos actores, la dictaminación de nuevas reglas de acuerdo común, y la

---

[15] Cfr.*, La democracia y el orden global: del Estado moderno al gobierno cosmopolita, España, 1995, PAIDÓS, pp. 167-169*

[16] César A. Velázquez Becerril y Gabriel Pérez Pérez, *Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización [En línea],* Política y Cultura, No. 34, México, Universidad Autónoma de México

[17] Entendida como la capacidad del Estado de auto-determinar sus reglas y formas de organización. Etimológicamente se conforma por "super" sobre y "omnia" todo, es decir lo que está por sobre todos los demás poderes. Joel Guerrero González. *El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional* [en línea] pp. 16, Mexico, Biblioteca Jurídica Virtual- UNAM, Dirección URL: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/721/32.pdf [consultado: 20/09/2016]

[18] Cfr. Luis Enrique Concepción Montiel, Patricia Moctezuma Hernández, *Gobernanza global y democracia,* México, Editorial Porrúa, 2010, p. 151

[19] David Held, op. cit., p. 169

injerencia creciente de instituciones interestatales, impactaron significativamente en las facultades del Estado.

Otro de los cambios ocurridos en la esfera política tuvo lugar al interior de la estructura institucional. El modelo anterior de desarrollo centralizado, ocurrido en un contexto de prosperidad económica y estabilidad considerable al interior de los países, propició las condiciones para aumentar el aparato burocrático como medida de atención y fomento a áreas más específicas.

No obstante la década de crisis en los años ochenta, evidenció que el desmedido aparato gubernamental, lejos de cumplir con los objetivos sociales, económicos y políticos para los que fueron creados sus diversos brazos operativos, obraban ineficazmente y constituían una pesada carga administrativa, sumada al alto costo que implicaba su mantenimiento para las finanzas públicas.

De esta forma, la premisa de ampliar el tamaño del aparato burocrático para solucionar las problemáticas, fue sustituida por la idea de un tamaño idóneo o *rightsizing* del Estado dirigido a contextos y dinámicas particulares, fincando la calidad como principio de acción en dos sentidos: la calidad institucional y la calidad gerencial del gobierno y la administración. [20]

Estos cambios coincidieron con la llegada de la democracia en el terreno político, que tomaba lugar bajo un contexto de nueva ideas y demandas sociales que debían ser atendidas por un sistema en pleno proceso de reestructuración.

Es importante contextualizar este cambio estructural en dos sentidos: En primer lugar, se dio a la par de las medidas de ajuste estructural en América Latina que, como se resumió en párrafos anteriores, sostenía como uno de los requisitos la austeridad en el gasto público con el fin de lograr la recuperación económica. Esto

[20] *Cfr*. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 46

orilló a modificar el gran aparato gubernamental que representaba una fuga significativa de ingresos, buscando en su lugar, un reajuste basado en la eficiencia de los recursos disponibles.

El segundo cambio que influye en el proceso de *rightsizing* del aparato gubernamental, es precisamente el auge de la lógica empresarial y neoliberal de la época. Bajo esta nueva ideología, entre menos participación existiera por parte del Estado (que tendía a sobreregular la dinámica económica), habría mayor fluidez y ello permitiría asegurar el crecimiento y prosperidad económicas.

Ante el panorama descrito en el que los Estados debieron adaptarse a una nueva dinámica de convivencia, así como ajustar su tamaño hacia modos más eficientes de gobernar, se fue modificando progresivamente la propia concepción de la tarea de gobernar.[21]

A partir de los cambios descritos, en el campo académico estos cambios favorecieron la aparición de una disciplina que estudiara el proceso y resultado de la acción del gobierno, aspectos que anteriormente habían sido inaccesibles y opacos en todo sentido.

Si bien la aparición de esta rama académica a nivel internacional comienza en los años cincuenta, en el particular contexto latinoamericano de la época que nos ocupa "su propósito consistió en reformar mediante el análisis, el proceso decisorio tradicional de nuestros gobiernos, innovarlo, tratar de hacer económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos […]".[22]

---

[21] *Cfr. Ibid*., pp. 46-47
[22] *Ibid*., p. 16

El innovador enfoque académico funcionó como una herramienta para concientizar sobre el costo, la evaluación, y los resultados de las políticas públicas, además de la importancia en la calidad en el proceso de implementación y resultados. [23]

Fue así, que en el núcleo académico comenzó a tomar fuerza la importancia de la acción administrativa, aunque ésta seguía centrándose en la acción exclusivamente gubernamental. La relevancia de la disciplina radicó principalmente en el énfasis que le dio a la dirección gubernamental y la necesidad de analizar sus instrumentos, procesos, agentes y resultados, contribuyendo a mejorar la calidad de las políticas y decisiones que se tomaban.

La cuestión a examinar desde el ámbito académico abarcó de igual forma la inserción de los gobiernos a una dinámica más plural y cambiante, y la forma en la que se fue abriendo paso a un profundo cambio de dirección a nivel administrativo y estructural.

1.1.3 Transformación del entorno social

De forma paralela a la presunta crisis de administración pública que atravesaban los gobiernos, se aceleró el proceso de involucramiento de la sociedad, influida por causas internas como el descontento, la aparición de modelos y formas

---

[23] Aguilar Villanueva, uno de los especialistas en gobernanza más reconocidos en Latinoamérica, señala al respecto que si bien reconoce el aporte de la nueva disciplina, ésta mostró limitaciones a la hora de poner en práctica los conocimientos teóricos que elaboraba, ya que mostraba únicamente planes de acción en ocasiones abstractos e inoperantes de acuerdo a contextos específicos.

De acuerdo con Villanueva, la verdadera política pública requería no solo las estrategias teóricas y analíticas, sino que debía también incluir a los agentes que ponían en práctica dichas políticas, incluyendo su interacción, cambios y respuestas, ya que éstas, rara vez eran pasivas. *Cfr. Ibid.* p. 27

independientes de organización, entre otros; así como causas externas como el avance de los medios de comunicación y transporte, que disiparon los limits fronterizos de las problemáticas, o al menos la percepción que se tenía sobre ellos.

Los sistemas de comunicación impulsaron una desvinculación entre el entorno físico y la situación, creando "nuevas coincidencias y nuevos marcos de significación independientemente del contacto directo entre las personas […]". Los sistemas resultantes comenzaron a operar separados del control directo de los Estados y sus regulaciones. [24]

Las problemáticas se complejizaban al tiempo en que los flujos de información aumentaban constantemente, volviendo prácticamente imposible, el control de la información que entraba y salía. De esta forma, la sociedad comenzó a generar empatía por aquellas causas y objetivos que le parecían relevantes, sin importar que esos tuvieran lugar dentro de su comunidad inmediata o a miles de kilómetros de distancia.

Por otra parte, la intensificación de las comunicaciones permitió a nivel de la sociedad, mejorar los sistemas organizacionales en los países más desarrollados y con antecedentes de participación más marcados; posteriormente estos sistemas fueron exportados a aquellas comunidades más limitadas que buscaran alcanzar los mismos objetivos.

“El renacimiento contemporáneo de la idea de sociedad civil puede localizarse en tres procesos principales: 1) las luchas contra el totalitarismo socialista en Europa

[24] *Ibid.* p. 156

del Este; 2) la resistencia contra las dictaduras militares en América del sur, y 3) el surgimiento y desarrollo de los “nuevos” movimientos sociales en Occidente.[25]

Gracias a su creciente influencia e independencia financiera, viejos y nuevos actores como la sociedad civil, lograron empoderarse y consolidar formas de organización y decisión autónomas. El contexto de reestructuración y restricción presupuestaria que imposibilitaba a los Estados a implementar respuestas efectivas y comenzaba a mermar su capacidad gubernamental, favoreció al proceso de empoderamiento de estos agentes sociales.[26]

Al cobrar fuerza como mitigadores de las problemáticas sociales, las organizaciones sociales se fortalecieron como puentes de comunicación entre un Estado que hasta el momento había operado desvinculado de sus gobernados; y la sociedad con la que convivía cotidianamente y cuyas demandas conocía.

Los gobiernos se encontraron bajo el escrutinio constante de agentes académicos, sociales y empresariales integrados a redes internacionales que les confería la legitimidad y el poder necesarios para erigirse como contrapesos políticos. Así, los gobiernos se vieron obligados a considerar nuevas formas de colaboración e incluso a ceder atribuciones tradicionalmente estatales a dichos actores debido a la necesidad de ajustarse al entorno.

Uno de los resultados más importantes de lo anterior, fue la pérdida de eficacia en los medios tradicionales de coerción e influencia gubernamental. Las medidas de imposición y represión ya no correspondían al entorno liberal que propugnaba por procesos de negociación y mecanismos operativos basados en el consenso, por lo

[25] Rubén Martínez Sánchez, *Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México El caso del Consejo Técnico Consultivo*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016, p. 50
[26] *Cfr*. Luis F. Villanueva *op. Cit.,* p. 55

que los gobiernos fueron orillados a innovar en sus formas de interacción con el resto de los actores.

Al pasar de un Estado profundamente centralizado que establecía las prioridades, decidía las formas de proceder e implementaba los mecanismos de acción unilateralmente, a uno con atribuciones limitadas en un contexto más complejo, se concedió al resto de los actores un margen de decisión y acción más amplio que terminó por destacar la multiplicidad de objetivos, formas de proceder, modos de organización, capacidades y herramientas que poseían cada uno de ellos.

De esta manera, estos agentes sociales que son "privados en su forma pero públicos en su propósito, han sido admitidos gradualmente como participantes en procesos informales de negociación y decisión junto con los representantes de los Estados y los funcionarios internacionales" [27]

El papel que juegan los gobiernos continúa siendo predominante e indispensable en la conducción social, no obstante, el ejercicio de gobierno ha sido transformado dadas las condiciones de liberalización y ajuste que tuvieron lugar en materia económica, y que repercutieron en el resto de las esferas.

1.2 Una aproximación al concepto de gobernanza

La década de los ochentas planteo un cambio significativo en el paradigma económico, político y social, siendo el Estado la fuente y receptor de las reformas que tenían lugar.

El panorama de crisis comenzó a exhibir la insuficiencia de las acciones gubernamentales para conducir a la sociedad hacia objetivos de beneficio común, al tiempo en que nuevos actores asumían responsabilidades

[27] Luis Enrique Concepción Montiel, Patricia Moctezuma Hernández, *op. Cit.*, p.159

tradicionalmente estatales como el suministro de servicios, o el desarrollo de programas sociales.

Si bien no existe una definición única del término de gobernanza e incluso éste varía de acuerdo al contexto en el que es aplicado, se identifican elementos comunes entre las numerosas interpretaciones que permiten un mejor entendimiento sobre el concepto de gobernanza.

Uno de estos elementos o características fundamentales, es que deviene del contexto de crisis del Estado tradicional, en donde se evidenció que no obstante el gran tamaño de su aparato administrativo, así como la variedad de instrumentos a su disposición, su desempeño general era insuficiente.

El concepto "[…] destaca la insuficiencia del actuar del gobierno para gobernar las sociedades contemporáneas, aún en el caso de que contara con la máxima capacidad institucional, fiscal y administrativa y supiera aprovecharla a nivel óptimo. *El gobierno es insuficiente para la gobernación de la sociedad.* [28]

Lo anterior, repasado a detalle en el capítulo anterior, se vio reforzado por el segundo elemento central del concepto de gobernanza: la aparición y empoderamiento de actores con dinámicas, conocimiento, características y relaciones propias e independientes de los Estados.

La configuración de comunidades con la capacidad de autogobernarse, coordinarse con otros actores, definir sus propios objetivos y fungir como proveedores de elementos clave para el desarrollo de la sociedad, los convirtieron en piezas fundamentales del panorama de definición de objetivos y consecución de la agenda social.

[28] Luis F. Aguilar Villanueva, *op. Cit.,* p. 77

La interconexión en los ámbitos político, económico y social, demarcarían dentro de la lógica gubernamental la necesidad de construir alianzas con estos actores, sus capacidades, conocimiento y poder de influencia a fin de conservar y potencializar las capacidades de gobernar. Al respecto, Villanueva apunta:

> Es el resultado y el testigo de la transición ocurrida de "un estado autoritario a un régimen diferenciado" (differenciated policy), que se caracteriza por la dispersión y fragmentación del poder central y, en positivo, por la aparición de redes "interorganizacionales auto organizadas", "capaces de autogobierno", que se hacen cargo de numerosas tareas públicas en diversas materias públicas[29]

De esta forma, la gobernanza "implica una idea descentralizada de la dirección social, y en la práctica exige la puesta en común o el intercambio de varios recursos (informativos, cognoscitivos, económicos, tecnológicos, morales, políticos) que están dispersos en manos de diferentes actores, para la resolución de los problemas de la comunidad" [30]

Debido a lo anterior, la forma de mando jerárquico debió ser modificada por volverse inoperante ante actores que en ocasiones podían presentar igual o mayor poder de influencia, además de poseer otros recursos útiles para la conducción de la sociedad.

El Dr. Rubén Martínez Sánchez, funcionario e investigador sobre temas de fomento de las actividades de la sociedad en los asuntos de gobierno mexicano, señala al respecto que:

---

[29] *Ibid.,* p. 115

[30] s/autor, *Globalización y gobernanza* [En línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM p. 41 Gobernanza y gobernabilidad. Dirección URL: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf [Consultado en:14/08/2016]

> La gobernanza se caracteriza por adoptar una perspectiva más cooperativa que la que se presenta en el modelo tanto burocrático como de la nueva gestión pública. Se trata de un enfoque postgubernamental más que antigubernamental de gobernar, donde la administración pública tiene un papel estratégico, principalmente en facilitar las interacciones con los actores sociales. En este sentido, la gobernanza se observa como resultado del ejercicio de autoridad, más que como algo antagónico al gobierno[31]

Si bien existen posicionamientos, principalmente de autores europeos, que afirman que el Estado ha sido reemplazado por otros actores,[32] desde el enfoque de Joan Prats, uno de los mayores exponentes del concepto, se habla de una transformación o replanteamiento del papel del Estado más que de la disminución o sustitución: "No es ninguna negación del gobierno ni la gobernación sino una particular manera de gobernar que plantea requerimientos institucionales y gerenciales variados y específicos. No es una creación intelectual, sino práctica" [33]

Partiendo de las circunstancias descritas, el tercer elemento del concepto de gobernanza es la forma de conducción de la sociedad. Ese elemento tiene que ver con la transformación de la forma tradicional de gobernar, señalando "una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que actores estatales y no estatales participan en redes mixtas público-privadas"[34]

---

[31] Rubén Martínez Sánchez *op. cit.*, p. 43
[32] Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.,* p. 77
[33] Oriol Prats, Joan, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad.* s/lugar, 2003, Revista instituciones y desarrollo Dirección URL: http://insumisos.com/lecturasinsumisas/El%20concepto%20y%20el%20analisis%20de%20la%20gobernabilidad.pdf [Consultado el: 12/06/2016]
[34] Renate Mayntz, *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza* en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005, p. 83

Es a través de procesos de negociación que se definen los medios para proceder y alcanzar los objetivos planteados, mismos que deben ser compartidos por los actores interesados para motivarse a colaborar con otras partes. En este sentido, la gobernanza forma parte del proceso de definición de objetivos y medios para alcanzarlos, determinando también la capacidad para hacerlo[35]

El concepto denota una dimensión valorativa en la que se determinan los objetivos de acuerdo a espacios y tiempos determinados que permitirán a la sociedad alcanzar un escenario deseado; y una dimensión factual que establece los medios que permitirán llegar a las metas planteadas, es decir, las normas y procedimientos que permitan reducir la brecha entre la realidad deseada y el presente que se vive. [36]

Luis Villanueva afirma que el concepto de gobernanza posee por un lado una acepción descriptiva, al aludir los procesos de transformación que vivió el estado tradicional a partir de la década de los ochenta; y por otro lado, coincidiendo con Prats, un peso normativo que deviene principalmente de su utilización como criterio para otorgar préstamos o programas de cooperación a los países menos desarrollados por parte de Organismos Internacionales como el FMI, el BM, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), entre otros[37].

La visión normativa del concepto clasifica de esta forma a los gobiernos que implementan prácticas democráticas, efectivas, transparentes, entre otras, y que estén de acuerdo con estándares internacionales.

---

[35] *Cfr,* Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.,* p. 90
[36] *Cfr.,* Luis F. Villanueva *op cit.* p. 91
[37] Drake, Elizabeth, et. al., *Good Governance and the World Bank [en línea],* Reino Unido, Nuffield College, University of Oxford, 2001, de Nuffield College, University of Oxford. Dirección URL: http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf [Consultado en : 12/06/2016]

En este punto, resulta pertinente referirnos a otro término relativo a la tarea de gobernar y estrechamente vinculado con las capacidades de conducción de los gobiernos: la gobernabilidad. Ésta refiere a la capacidad de gobernar que poseen los gobiernos a partir de la utilización de los recursos e instrumentos públicos que existen.

Mayorga y Córdova (2007), citando a Camou, mencionan que la gobernabilidad debe ser entendida como "un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.[38]

La gobernabilidad se vincula con los instrumentos con los que cuentan los sistemas sociopolíticos como las instituciones y las políticas públicas para hacer frente a dichas necesidades. El nivel de gobernabilidad de determinado sistema se refleja en la capacidad de aplicar las reglas del juego definidas por las instituciones, así como de la habilidad de utilizar ciclos de retroalimentación para reforzar o modificar las reglas del juego.[39]

Ambos conceptos se interrelacionan para explicar la labor de los gobiernos, por lo que si entendemos por gobernanza la interacción entre actores estratégicos enmarcada en la arquitectura institucional, entonces la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.[40] "Denota, en síntesis, la capacidad directiva mediada y demostrada por acciones y resultados." [41]

---

[38] Mayorga, F. & Córdova, *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina,* Ginebra, 2007, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza, p. 36
[39] *Cfr.* Joan Oriol Prats, *op.cit.*
[40] *Idem*
[41] *Idem*

Las OSC a través de sus capacidades, herramientas y experiencia, han logrado transformar la relación entre el gobierno y la sociedad, al grado de incidir efectivamente en la construcción de nuevos mecanismos de participación y reglas de interacción entre ambas partes.

Así, su labor se vuelve complementaria en la búsqueda de objetivos comunes y de interés social. "La acción pública combina la capacidad de gobierno, y la coordinación, cooperación y colaboración con las organizaciones activas de la sociedad civil, lo que expresa que la administración pública no se circunscribe solamente a aplicar instrumentos operativos sin mayor referencia contextual"[42]

Un elemento constitutivo del concepto de gobernanza que aporta Ludger Brenner, Doctor en geografía y especialista en Geografía ambiental, es el territorio. Bajo este enfoque, la gobernanza incluye las formas de regulación socio territorial fuera del gobierno, que impulsan la creación de nuevas relaciones entre sectores y que facilitan la articulación de las dinámicas locales con las internacionales.[43]

Brenner busca aportar a través del enfoque multidisciplinario, un concepto de gobernanza que integre las distintas escalas y ámbitos socio económicos particulares, entendiéndola como un:

> Proceso de organización, participación, negociación y acuerdos entre instituciones y actores (agentes), en diversas escalas (local, regional, nacional e internacional) y diversos ámbitos del mundo económico-social (certificaciones, cadenas globales de producción agrícola o manufactura o pago por servicios ambientales), que determinan las formas y modalidades que definen un territorio en particular. [44]

---

[42] Rubén Martínez Sánchez, *op. cit*., p. 49
[43] *Cfr.* Rosales Ortega, Rocío y Brenner, Ludger (Coords.), *Geografía de la Gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales*. México, 2015, Siglo XXI Editores Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.
[44] *Ibid.*, p. 9

Por otra parte, el Dr. Rubén Martínez destaca también la importancia del contexto de la cultura política en la que se aplica, ya que ésta influye en la forma de manifestarse en las instituciones. Menciona que "La administración pública es un producto histórico y está en función de las pautas culturales y del grado de desarrollo de la sociedad. El cambio hacia la gobernanza no se puede hacer por decreto ya que lo que deben cambiar son los valores, los principios y las normas, así como los procesos y las estructuras institucionales."[45].

Esta nueva forma de gobernar se circunscribe a las características y el contexto del sistema político en el que se encuentra, por lo que su aplicación debe necesariamente partir de la aparición y aplicación de nuevos valores y normas, tanto en el entorno como en las instituciones.

Además de las aportaciones académicas, los organismos internacionales han definido y aportado sus propias definiciones de gobernanza. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aporta una definición más general, entendiéndola como "el ejercicio de una autoridad política, económica administrativa para manejar los asuntos de una nación. Son los complejos mecanismos, procesos, relaciones e instituciones través de los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos obligaciones y median sus diferencias" [46]

Considerando que su complejidad impide plasmar una definición unificada del concepto de gobernanza, a lo largo de los párrafos anteriores se han aportado los elementos más importantes del mismo conforme a las postulaciones de diversos

---

[45] Rubén Martínez Sánchez*, op. cit.,* p. 43

[46] United Nations Development Program, *Reconceptualizing Governance [en línea]*, s/lugar, United Nations Development Program, 1997, Dirección URL: ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf [Consultado el: 6/07/2016]

actores y organismos internacionales, con el objetivo de integrar con ellos, una aproximación al concepto para efectos del presente trabajo.

En resumen, los elementos que nos permiten construir el concepto en cuestión son: la insuficiencia de los gobiernos para satisfacer las demandas que el contexto requería; la aparición de nuevos actores, su empoderamiento e interacción con las instituciones gubernamentales; y el replanteamiento de la forma tradicional de gobernar, sustituyendo los métodos autoritarios, por formas cooperativas de interacción.

Partiendo de estas características, puede resumirse que la gobernanza es un proceso complejo e interdimensional de interacción entre diferentes actores, más allá del gobierno. Los actores involucrados operan dentro de marcos de comportamiento y regulación formales como son las instituciones, leyes y políticas; e informales como los usos y costumbres de las comunidades locales, o la negociación cotidiana con actores externos e internos para conciliar intereses. Cada uno de ellos aporta desde su campo de acción, experiencia y conocimiento, herramientas para alcanzar los objetivos planteados, mismos que son determinados de forma conjunta.

Bajo la lógica de la gobernanza, esta nueva forma de gobernar sustituye la estructura jerárquica y unilateral de gobierno, por una dinámica más cooperativa y de diálogo bi y multi direccional con otros actores que también coexisten en medios determinados. Como se analizó en párrafos anteriores, la presión de abrir espacios y transparentar procesos de gobierno, resultó en la democratización progresiva de los mismos. [47]

---

[47] Rubén Martínez hace al respecto una diferenciación entre los órganos participativos y los procedimientos participativos. Los primeros constituyen una forma institucionalizada de participación que se convierte en un canal constante y sistemático de interacción, facilitando la colaboración en temas que conciernen a

La gobernanza sistematizada, se traduce en una serie de normas y procedimientos que regulan una interacción entre actores, respondiendo a un contexto de mayor democratización, flujo de información, involucramiento de la sociedad y aparición de nuevos retos. Finalmente, "se trata de un enfoque postgubernamental más que antigubernamental de gobernar, donde la administración pública tiene un papel estratégico, principalmente en facilitar las interacciones con los actores sociales."[48]

La gobernanza como proceso de interacción existe en tres formas principales, explicadas en los párrafos siguientes.

1.2.1 Autogobierno

A fin de lograr una descripción teórica más precisa del autogobierno ó auto-gobernanza, ha sido utilizado el concepto de *autopoiesis* propuesto por Humberto Maturana y Francisco Valera para explicar la naturaleza de los sistemas biológicos.

Según dichos autores, en cada sistema se conforman redes de interacción específicas que reproducen sus propios componentes constantemente, como nervios o células, sin intervención del exterior. "La autopoiesis es una peculiaridad de ciertas máquinas homeostáticas, donde la variable fundamental que mantienen constante es su propia organización […]. Dicho en breve, la autopoiesis es un tipo

---

las partes. Por otra parte, los procedimientos participativos son los medios con los que cuenta la administración pública para atender a los ciudadanos, recibir sus sugerencias, quejas y opiniones. p. 43

[48] Ruben Martínez, *op cit.,* p. 43

de dinámica de organización o, más exactamente, es una dinámica de auto organización molecular”. [49]

De esta forma, se conforman como sistemas operacionalmente cerrados e independientes, ya que si bien necesitan la interacción con el exterior para proveerse de energía y materia necesaria, sus procesos son fundamentalmente autónomos y construyen una identidad propia en cada sistema autopoietico. [50]

El concepto ha servido a diferentes campos de las ciencias sociales para explicar la interacción entre actores y los sistemas sociales. Niklas Luhman como uno de los principales exponentes del uso de la autopoiesis en los sistemas sociales, explica cómo, a través de los procesos comunicativos, cada sistema decide lo que es relevante para sí mismo.

Debido al hermetismo de cada sistema, las únicas reglas que se reconocen son aquellas que se generan desde el interior; los mensajes que provienen del exterior son procesados únicamente cuando tienen algún valor para el sistema en cuestión y en caso de no tenerlo, simplemente son desechados.

De acuerdo a Luhman, al no existir una diferenciación jerárquica entre los sub-sistemas que hay al interior, el sistema político forma parte del resto, teniendo sin embargo un elemento exclusivo que le permite integrar al resto dentro de su dinámica autónoma de reglas y valores: el poder. [51]

---

[49] Jorge Gibert-Galassi y Beatriz Correa, *La Teoría de la Autopoiesis y su Aplicación en las Ciencias Sociales El caso de la interacción social, México,* 2006, Universidad de La Frontera ., Dirección URL: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/12/gibert.htm [Consultado el : 10/07/2016]
[50] *Idem*
[51] Modes of Governance. p. 80

El poder, entendido como la capacidad de imponer la voluntad propia a otros, por su propia naturaleza necesita un entorno jerárquico y desigual para poder ser procesado como una regla común entre los sistemas.

La concepción de auto gobierno, vista desde los sistemas autopoieticos, es pesimista considerando que los sistemas igualitarios no favorecen la naturaleza del Estado como ente superior monopolizador del poder y, por consiguiente, éste debe imponer su propio código al resto de los sistemas para poder ser reconocido como el sistema gobernante

1.2.2 Co-gobernanza

La co-gobernanza puede ser definida como "[la utilización] de formas organizadas de interacción para objetivos de gobernabilidad. En la gobernabilidad socio-política, estas son formas clave de gobernabilidad horizontal: los actores se comunican, colaboran o cooperan sin un actor central o dominante como puede ser observado en categorías más generales de interacciones sociales."[52]

En esta forma de gobernanza, es importante resaltar que necesariamente debe existir el objetivo en común para que los actores se involucren y vean en el otro una posibilidad de colaboración. Al establecerse una meta en común, la identidad y autonomía de cada actor puede sacrificarse en cierto punto, en beneficio de ésta.

"Los actores cooperarán bajo condiciones que involucren intereses mutuos, números limitados, y una preocupación común sobre el futuro, proveyendo de las instituciones necesarias, en forma de acuerdos vinculantes basados en el principio de la reciprocidad" [53]

---

[52] *Ibid.,* p. 97
[53] Modes of governance, p. 100

A diferencia de la colaboración, que puede tener lugar en situaciones y momentos esporádicos de la vida diaria de los individuos, la cooperación es una concepción más apropiada para describir la co-gobernanza, que es de carácter formal.

De acuerdo con Citlali Ayala Martínez, Coordinadora Académica de la Maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, "se parte de la cooperación como concertación, entendida como la realización del diálogo político que, en torno a temáticas específicas y de mutuo interés, pretende generar diferentes formas de colaboración, que generarán beneficios para las partes involucradas." [54]

Existen diferentes motivaciones que los actores encuentran para cooperar con otros, sin embargo, para efectos de la presente descripción, se identifican tres principales razones por las que las partes tienden a hacerlo: interés mutuo; el involucramiento de determinado número de actores; y la incertidumbre sobre el futuro. [55]

Una vez que existe un objetivo común, y la voluntad de los actores de involucrarse y colaborar entre sí, es fundamental formalizar los procesos de interacción, negociación y solución de controversias a fin de facilitar el proceso, así como mitigar el riesgo de que la diversidad se convierta en un obstaculizador de la colaboración.

Al tratarse de dinámicas en constante cambio en las que influyen factores internos y externos, las tareas y los propios actores pueden sufrir transformaciones durante el proceso que los lleven a mejorar, empeorar o finalizar las relaciones establecidas. Bajo tal supuesto, surge la propuesta de "gobernanza comunicativa",

---

[54] Citlali Ayala Martínez, *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo: sus sujetos e instrumentos*, México, 2012, Instituto Mora, p. 12
[55] Modes of governance, p. 99

en la cual se asume que los actores actúan bajo elecciones racionales, involucrándose en este tipo de co-gobernanza, por ser la mejor alternativa posible.

Los cambios ocurridos a partir de los años setenta en las relaciones entre el Estado, el sector privado y la sociedad, desarrollaron una forma de co-gobernanza, resultado de la interdependencia existente y la necesidad de explotar los recursos disponibles para lograr relaciones basadas en un enfoque de ganar-ganar: las alianzas Público-privadas (PPP's por sus siglas en inglés).

"Su popularidad y reconocimiento como forma de co-gobernanza puede ser vista como el creciente reconocimiento por parte del gobierno y el sector privado sobre la necesidad de canalizar, e incluso explotar la mutua interdependencia a través de la cooperación" [56]como una forma más efectiva de alcanzar objetivos individuales y colectivos, a comparación del modelo tradicional burocrático.

En esta forma de co-gobernanza, es relevante destacar que, debido a la naturaleza antagónica de los actores participantes, los objetivos que persiguen son complementarios y no necesariamente compartidos. En el caso del gobierno, su motivación puede ser la inversión a proyectos específicos y beneficiarse de cualidades que presenta el sector privado, quien por su parte puede estar motivado por cuestiones de reputación o como una estrategia de influencia. [57]

"[Los] PPP`s se adecuan a las situaciones de gobierno en las que las partes público-privadas cooperan en interacciones de gobierno a fin de alcanzar un resultado ganar-ganar, explotando los recursos mutuos disponibles."[58]

A través de la gobernanza comunicativa, los actores desarrollan un compromiso recíproco, permitiendo así la satisfacción del interés público sobre el interés de los

[56] *Ibid*., p. 102
[57] *Idem*
[58] *Ibid.,* p. 103

actores más poderosos. Este modelo de co-gobernanza es adecuado cuando los objetivos y valores pueden ser reconciliables, negociables o bien, complementarios.

1.2.3 Gobernanza Jerárquica

La gobernanza jerárquica ha sido a lo largo del tiempo, la forma típica de interacción entre el Estado y los gobernados. El elemento más importante de este tipo de gobernanza es la verticalidad del proceso de interacción, que se lleva a cabo a través de dos elementos principales: las políticas y las leyes. [59]

Este modo de gobernanza se ha conformado como una estructura sistematizada de reglas y procedimientos que propician la influencia del gobierno a los ciudadanos. La institucionalización de instrumentos de poder integra a su vez mecanismos de coerción que refuerzan la dinámica y permiten legitimar el control de algunos individuos, sobre otros. El funcionamiento óptimo de éste tipo de gobernanza depende directamente del equilibrio entre las demandas y necesidades, y los medios y capacidad de satisfacerlas.

"La jerarquía se conceptualiza en términos de transacciones redistributivas (transferencias en una dirección), desequilibrios a corto plazo legalizados de beneficios y obligaciones, asimetría social de "distribuidores" y receptores, y la exposición de un conjunto común de normas definidas y de obligaciones. [60]

---

[59] Jam Kooiman, *Gobernar en gobernanza en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, 2005,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf [Consultado el: 10/08/2016]

[60] Kooiman, Jan (1994). Gobernar en Gobernanza. 07/08/2016, de Universidad Complutense de Madrid Sitio web: http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf

1.3 Indicadores de gobernanza

A partir de los años noventa, tanto los organismos internacionales como los Estados, comenzaron a utilizar metodologías para medir y evaluar el desempeño de diversos aspectos en lo político, económico y social. A través de estudios, encuestas e indicadores, comenzó a respaldarse la toma de decisiones, a nutrirse el debate público, y a conformarse nuevas formas de rendición de cuentas y resultados, como la comparación con otros países. [61]

Existen factores particulares que impulsaron la necesidad de medir la calidad de la gobernanza, especialmente en países en desarrollo. El primero de ellos fue el aumento significativo de los flujos de asistencia económica de los países desarrollados hacia los países en desarrollo, que pasaron de 10 mil millones de dólares anuales a principios de 1980, a más de 200 mil millones de dólares en el 2004.[62]

Ante el riesgo que implicaba tal flujo de capital, la percepción de bancos, gobiernos, organismos, inversionistas y agencias de cooperación, acerca de la aplicación de la ley en los potenciales países receptores, afectaba directamente en las decisiones, situación que resultó en la generalización de métodos de medición que aumentaran su certeza y confianza.

Otro factor fue el término de la Guerra Fría, que extendió el interés de países desarrollados por impulsar el crecimiento económico, el desempeño de los gobiernos y el bienestar del resto de los países, para de esa forma, mitigar la amenaza de movimientos comunistas.

---

[61] Guillermo M. Cejudo, Roberto Gerhard y Dionisio Zabaleta, "Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas"[en línea], *Documentos de trabajo del CIDE*, Núm. 226, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Septiembre 2009, p. 106, Dirección URL: http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-226.pdf [Consultado el: 07/08/2016]

[62] Charles P. Oman y Christian Arndt, "Measuring Governance", *Policy Brief*, No. 39, s/lugar, OECD Development Centre, 2010 , p. 29, Dirección URL: https://www.oecd.org/dev/46123827.pdf [Consultado el: 07/08/2016]

Por último, la ineficacia de las políticas implementadas bajo el "Consenso de Washington"[63] fue otro de los factores que influyó en la necesidad de medir el progreso o falla de los gobiernos y la ayuda que se prestaba internacionalmente, a fin de optimizar el uso de recursos y obtener resultados efectivos y cuantificables.

La gobernanza, traducida en indicadores cualitativos y cuantitativos, se considera en general "buena" si cumple con determinados estándares relacionados con la participación, la transparencia, responsabilidad, el estado de derecho, la gestión "eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros y con una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios. El logro de una buena gobernanza se atribuye a relaciones de apoyo y cooperación mutua entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil." [64]

Así, instituciones financieras priorizan en sus indicadores aspectos como la transparencia, rendición de cuentas, reformas regulatorias, así como habilidades y liderazgo del sector público. Otros organismos como la Organización de las

[63] La expresión "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson en 1990, cuando definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, respecto de las cuales consideraba que se había alcanzado un consenso notable en los grandes organismos internacionales con sede en Washington. Incluían: la disciplina fiscal; la utilización del gasto público para promover un alto crecimiento y una redistribución de los ingresos; la privatización de las empresas estatales; la liberalización de los tipos de interés, los tipos de cambio, el comercio y la inversión extranjera directa; la desreglamentación de los obstáculos a la libre competencia; la reforma fiscal y la garantía de los derechos sobre los bienes. (Rubens Ricupero ."El debate sobre el desarrollo: más allá del Consenso de Washington" [en línea] Revista internacional de ciencias sociales, núm 166, diciembre 2000, p. 1, Dirección URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/166-fulltextspa.pdf [consulta: 20 de septiembre del 2016])

[64] Programa sobre los Bosques (PROFOR), *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal* [en línea] 10 pp., s/lugar, 2011, Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/015/i2227s/i2227s00.pdf [Consultado el: 14/08/2016]

Naciones Unidas (ONU) o OCDE hacen énfasis en la democracia participativa y aspectos como el respeto y promoción de los derechos humanos. [65]

Uno de los criterios más utilizados para medir la calidad de la gobernanza, son los indicadores Mundiales de Buen Gobierno (WGI por sus siglas en inglés) del BM, que toman en consideración seis indicadores para 213 economías: Participación y rendición de cuentas; Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; Eficacia gubernamental; Calidad regulatoria; Estado de derecho y Control de la corrupción.[66]

La OCDE por su parte, desarrolló otro tipo de metodología para medir la gobernanza en los países pertenecientes a la organización, así como los países de la Unión Europea (UE).

Los Indicadores de Gobernanza Sostenible o *Sustainable Governance Indicators (SGI)* constituyen una plataforma que a través de encuestas identifica las necesidades de reformas y buscan conjuntar las redes de expertos y practicantes con el objetivo de entender qué funciona mejor en materia de gobernanza sostenible.[67]

Dicha metodología identifica cuatro categorías principales, cada una con subcomponentes que tienen a su vez otros elementos[68] desglosados de la siguiente forma:

---

[65] Rachel Gisselquist, What Does "Good Governance" Mean?, Japón, 2012, United Nations University Dirección URL: http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html [Consultado el: 07/08/2016]

[66] The World Bank Group, *Worldwide Governance Indicators*, s/lugar, 2015, The World Bank Group, Dirección URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home [Consultado el: 07/08/2016]

[67] Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators* [en línea] , s/lugar, 2016, Bertelsmann Stiftung, Dirección URL: http://www.sgi-network.org/2015/ [Consultado el: 20/08/2016]

[68] *Idem*

1. Desempeño de las políticas:
    a. políticas económicas
        i. Economía; mercado laboral; impuestos; presupuestos; investigación e innovación; sistema financiero global
    b. políticas sociales
        i. Educación; Inclusión social; salud; familias; pensiones; integración; vida segura; inequidades globales
    c. políticas ambientales
        i. Medio ambiente; protección ambiental global
2. Democracia
    a. Calidad de la Democracia
        i. Procesos electorales; Acceso a la información; Libertades civiles y políticas; aplicación de la ley
3. Gobernanza
    a. Capacidad ejecutiva
        i. Capacidad estratégica; Coordinación interministerial; Instrumentos basados en evidencia; Consulta pública; Comunicación política; Implementación; adaptabilidad; reforma organizacional
        ii. Responsabilidad ejecutiva: Competencia participativa de los ciudadanos; recursos disponibles para los actores legislativos; Medios; Partes y asociaciones de interés

Estos indicadores constituyen la base informativa sobre la cual se puede medir si determinada política ha sido exitosa o está avanzando en el cumplimiento de sus objetivos.[69] Los indicadores de gobernanza permiten precisamente conocer el

[69] Joanna Camejo, Indicadores de gestión ¿Qué son y por qué usarlos? [en línea], s/lugar, 2012, Gestiopolis Dirección URL: http://www.gestiopolis.com/indicadores-de-gestion-que-son-y-por-que-usarlos/ [Consultado el: 13/08/2016]

avance que se tiene a nivel local, regional o global en las mejores prácticas de gobierno. [70]

> La exigencia por optimizar los niveles de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos, así como generar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas hacia los ciudadanos y los grupos de interés que rodean la acción pública son los fundamentos básicos que han tenido los gobiernos para impulsar el desarrollo de indicadores de desempeño en las instituciones públicas.[71]

La selección de los indicadores se puede basar en consideraciones como los costos de recolección de información y los recursos disponibles para ello, la posibilidad de acceso a información confiable y de calidad y la capacidad de interpretar y medir los datos a través de indicadores. [72]

1.4 Gobernanza y medio ambiente

La gobernanza, entendida como la sistematización de procesos de interacción entre diversos actores que encuentran en determinada problemática o situación, una motivación para cooperar, resulta particularmente aplicable en las problemáticas ambientales que han venido ganando terreno en las últimas décadas como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la contaminación de los océanos, etc.

---

[70] En éste sentido es pertinente hacer referencia al término de "evaluación de gestión" que se refiere a "evaluación es la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento" (Weiss citado por Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo en *Indicadores de desempeño en el sector público* [en línea] p. 7, Chile, núm 45, noviembre del 2005, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf [Consultado el 13/08/2016]).
[71] Ibid., p.9
[72] Programa sobre los Bosques (PROFOR), *op. cit.,* p. 19

La regulación, manejo, control y protección de los recursos naturales, es relativamente simple cuando se circunscribe a espacios o territorios determinados, cuyo régimen de propiedad este claramente establecido. Por el contrario, cuando se trata de recursos comunes, como los recursos marinos, el oxígeno, e incluso los territorios de propiedad comunitaria, las reglas y limites se vuelven difusos y de complejidad más profunda.

Con el paso del tiempo, la necesidad de sumar esfuerzos para resolver problemáticas ambientales de carácter global como el cambio climático, ha impulsado a organismos internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), a generar acciones tendientes a fortalecer la gobernanza ambiental, entendida esta como "las reglamentaciones, practicas, políticas e instituciones que configuran la manera en que las personas interactúan con el medio ambiente"[73]

El Programa afirma que la gobernanza es uno de los requisitos fundamentales para alcanzar un desarrollo sostenible, por lo que trabaja a través de proyectos regionales y locales para fortalecer las capacidades institucionales y comunitarias, así como incrementar el flujo y calidad de la información técnica que asegure una toma de decisiones efectiva.[74]

1.4.1 El problema de los bienes comunes

En 1968 Garret Hardin, ecologista y autor de uno de los textos más controversiales sobre los peligros de la sobrepoblación, publica en la revista *Science* su artículo "La Tragedia de los comunes". En él, explicaba un sistema en el que cada individuo tiene la libertad de hacer uso de los recursos a su alcance, sin mayor limitación aparente. Con el paso del tiempo, cada individuo tiende a buscar maximizar las ganancias y beneficios que ofrece el entorno, encontrándose

---

[73] Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Gobernanza Ambiental [en línea], Organización de las Naciones Unidas, p. 2, 2009, Copenhague [Dirección URL: http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf] [Consultado 10/09/2016]

[74] *Ibid*., p. 7

inevitablemente con otros seres racionales que buscan alcanzar el mismo objetivo, enfrentándose eventualmente con los límites físicos del propio territorio. Esta combinación entre libertad para utilizar los bienes comunes, y el interés individual, llevan inevitablemente a la ruina colectiva. [75]

Desde su publicación, la analogía del campo abierto para todos que utiliza Hardin en su escrito, ha servido para ilustrar la crisis ambiental que se espera cuando numerosos individuos usan un recurso común sin limitaciones.
Por ejemplo, Scott Gordon en su artículo "Teoría económica de los recursos de propiedad común: la pesca" afirma que los comunes no son valorados por ninguno de los individuos que los utilizan. Al tratarse de recursos que no son propiedad exclusiva de nadie, su utilización se convierte en una especie de competencia en la que una actitud pasiva implica ceder los derechos personales de explotación, a otro individuo. [76]

El cuestionamiento sobre los límites del territorio y la regulación de bienes que son por naturaleza, de uso común, ha incentivado la aparición de propuestas alternativas aunque se asegura que "la mejor forma de gobernar los recursos naturales que son utilizados por numerosos individuos en común, no está más cerca de ser solucionada desde la académica que desde la política"[77]

De acuerdo con Elinor Ostrom, Premio Nobel de Economía, en su estudio publicado en 1990 *Governing the Commons,* retoma el debate de atender lo anterior desde un control absoluto del Estado que restrinja la libertad de los

---

[75] *Cfr.,* Garrett Hardin,. *The Tragedy of the Commons* [en línea], s/lugar de edición, *Science*, Vol. 162, No. 3859, Dec. 13, 1968 Dirección URL: http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243 [Consultado el: 14/08/2016]

[76] *Cfr* H. Scott Gordon, "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery" [en línea], s/lugar de edición, *The Journal of Political Economy* , Vol. 62, No. 2 , Apr., 1954, Dirección URL: http://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/ScottGordonFisheries.pdf [Consultado el: 14/08/2016]

[77] Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The evolution of Institutions for collective action* [en línea] Cambridge, UK, 1990, Cambridge University Press, Dirección URL: http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf [Consultado el 08/08/2016]

individuos en cuanto a la utilización de recursos; o bien, desde un modelo de privatización que limite la extensión territorial en parcelas individuales que puedan ser aprovechadas libremente por los propietarios.

La autora en este punto, defiende la existencia de múltiples soluciones para diferentes problemáticas, dado que ambas opciones que buscan posicionarse como la "única forma", han mostrado su incapacidad de asegurar un mejor aprovechamiento a largo plazo de los recursos naturales.

De acuerdo con la autora, hay principios que pueden facilitar el manejo de los comunes:

1. Fronteras claramente definidas- Los individuos y la estructura de los derechos de aprovechamiento deben ser claramente definidos así como las mismas fronteras
2. Congruencia entre las reglas de aprovechamiento de los bienes comunes y las necesidades y condiciones locales
3. Acuerdos de elección colectiva, en los que la mayoría de los actores afectados por las reglas operativas, puedan participar en el proceso de formulación
4. Monitoreo. Los observadores que monitorean el desempeño y buen funcionamiento de la estructura de aprovechamiento, también deben ser sujetos a rendir cuentas al resto de la comunidad.
5. Utilizar sanciones graduales para los que incumplan las reglas
6. Facilitar medios accesibles y de bajo costo para la resolución de controversias.
7. Reconocer los derechos de organización a fin de que estos no sean amenazados por autoridades gubernamentales externas[78]

La necesidad de un mejor manejo de los bienes comunes deviene de la profunda dependencia a los recursos naturales como base económica y de bienestar social.

[78] *Ibid.,* p. 90

La degradación expuesta en la década de los ochenta detonó los esfuerzos locales e internacionales por encontrar soluciones a aquello que amenaza no sólo el crecimiento económico, sino la propia supervivencia, en particular aunque no exclusivamente, de los países en desarrollo.

1.4.2 El régimen de gobernanza ambiental

La gobernanza ambiental surge a partir de haberse probado diversos instrumentos políticos para contener el deterioro del ambiente. Se trata de escoger una multiplicidad de mecanismos aplicables a un contexto, con circunstancias específicas.[79]

Ésta "busca cambiar el comportamiento humano respecto a un entorno concebido de manera integral."[80] El cambio de comportamiento es reconocido como un pre-requisito para alcanzar el objetivo último, que es la sustentabilidad entendida como un pleno equilibrio entre la esfera económica, social y ambiental.

Si bien la sustentabilidad ha sido un concepto sujeto a la sobre-simplificación y por lo regular concebido de forma abstracta e idealista, funciona como un marco de objetivos para el diseño de respuestas institucionales orientadas a cambiar el comportamiento de los seres humanos con respecto al medio ambiente. [81]

---

[79] Miriam Alfie Cohen, "Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?" [en línea] pp. 1-15., s/lugar de edición, *Sociológica*, vol.28 no.80, (sep./dic. 2013). Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v28n80/v28n80a3.pdf [Consulato el: 08/08/2016]

[80] Luis J. Kotzé., Global Environmental Governance: Law and Regulation for the 21ST Century [en línea] p.300, Reino Unido, 2012, Edward Elgar Publishing Dirección URL: https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=-zgoSNJyha4C&oi=fnd&pg=PR1&dq=Luis+J.+Kotz%C3%A9.,+Global+Environmental+Governance+for+the+21ST+Century&ots=R3_fTOvSJg&sig=kK9k5j7zgF5WAKU8YDE9Kx7ni1U#v=onepage&q=Luis%20J.%20Kotz%C3%A9.%2C%20Global%20Environmental%20Governance%20for%20the%2021ST%20Century&f=false [Consultado el: 09/08/2016]

[81] Cfr *Idem*

La intensificación de esfuerzos por promover políticas ambientales efectivas[82], ha resultado en la transición del ejercicio autoritario de poder, a un enfoque basado en la responsabilidad compartida.[83] Lo que anteriormente podía significar una tarea más de gobernabilidad y por lo tanto exclusiva del Estado, se convierte en una tarea conjunta que involucra intereses diversos y en ocasiones antagónicos.

En este sentido, la elección racional de los individuos, motivada por intereses particulares (e.g. maximización de beneficios, construcción de imagen y reputación, satisfacción de demandas sociales, o conservación), impulsa un mayor involucramiento en la construcción de políticas ambientales.

En la gobernanza ambiental "Se pretende que la toma de decisiones ambientales sea más incluyente y transparente, además de generar corresponsabilidad […] Así, el giro deliberativo denota un importante esfuerzo para democratizar las políticas ambientales y, simultáneamente, fomentar su efectividad." [84]
De esta forma, se vuele imprescindible identificar la forma en la que diferentes grupos de interés*, stakeholders*, grupos de la sociedad organizada y ciudadanos participan en la toma de decisiones. [85]

La gobernanza ambiental busca también, a través de diversas estrategias, transformar el régimen de gestión y conservación de recursos naturales, mediante la formulación conjunta de políticas públicas y arreglos institucionales orientados a

---

[82] De acuerdo a con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) "[…] "eficacia" y "efectividad" son sinónimas y se pueden utilizar en forma intercambiable. La eficacia de una política o programa podría entenderse como el grado en que se alcanzan los objetivos propuestos. La eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible."
[83] Santes-Álvarez, R.V., *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: Lecciones de la gobernación ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, s/lugar de edición, 2009, Eumed.net, Dirección URL: www.eumed.net/libros/2009c/603/ [Consultado el: 08/09/2016]
[84] Miriam Alfie Cohen, *op. cit.*
[85] *Idem*

abrir la participación de nuevos actores, interactuando bajo marcos normativos y reglas de operación específicos.[86]

Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la naturaleza global de las problemáticas que se enfrentan en materia ambiental ocasiona que la participación y el compromiso no se circunscriban al interior de las fronteras nacionales. En este sentido, Ángeles Alberto-Villavicencio, doctora en geografía y experta en el esquema de pago por servicios ambientales, afirma que:

> La acentuación de los problemas ambientales globales ha conducido a los organismos internacionales y a los gobiernos nacionales a establecer objetivos de gestión ambiental con fines comunes, en los cuales participan múltiples actores, cada uno con propósitos específicos de usufructo, gestión o conservación de los recursos, en ocasiones diferentes entre sí, pero con fuerte interdependencia. [87]

El PNUMA representa la máxima autoridad que guía la construcción de un régimen de gobernanza ambiental global[88]. Se crea con el objetivo de formular la agenda ambiental internacional, "promueve la implementación coherente de la dimensión de sustentabilidad en el sistema de Naciones Unidas y sirve como defensor del medio ambiente global".[89]

Para este Programa, la gobernanza ambiental es entendida como "el conjunto de procesos regulatorios y organizaciones a través de las cuales los actores políticos

---

[86] Alberto Villavicencio, *Los Pagos por Servicios Ambientales*, Zamora, Mich.; El Colegio de Michoacán 2015, p. 305

[87] *Ibid*., p. 306

[88] Entendemos la gobernanza ambiental global como la suma de organizaciones, instrumentos políticos, mecanismos de financiamiento, reglas, procedimientos y normas que regulan los procesos internacionales de protección ambiental https://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf

[89] United Nations Environment Program, *About UNEP*, [en línea], s/lugar de edición, 2003, United Nations Dirección URL: http://www.unep.org/about/ [Consultado el: 20/08/2016]

influyen en acciones y resultados ambientales”[90], incluyendo aquellas acciones que influyen en el conocimiento, las instituciones y conductas relativas al medio ambiente.

El PNUMA reitera que “para lograr buenas prácticas de gobernanza se deben tomar en cuenta todos los actores involucrados, la forma en la que se relacionan con el medio ambiente los gobiernos, las ONG, el sector privado y la sociedad civil; y partir de una base de cooperación para lograr resultados más eficientes”.[91]
En los últimos años, el sistema de gobernanza ambiental internacional ha evolucionado considerablemente, influido principalmente por tres elementos centrales del sistema: los actores, el financiamiento, y el marco normativo y regulatorio.

Respecto al primero, desde 1972 comienzan a proliferar los actores involucrados en el tema ambiental, desde agencias y programas de Naciones Unidas, hasta organizaciones de la sociedad civil con alcance global. Esta última, por ejemplo, ha liderado conjuntamente la construcción del sistema de gobernanza, que a su vez ha impactado en la diversificando de sus funciones, áreas de atención y nivel de involucramiento en la toma de decisiones.

El segundo sujeto de expansión es el flujo económico que se mueve en torno a proyectos ambientales. El significativo aumento de los recursos disponibles se debe a la diversificación de las fuentes (Agencias de cooperación, empresas, Organizaciones No gubernamentales, fundaciones, entre otros) y a la existencia

---

[90] United Nations, *Environmental Governance*, [en línea], s/lugar de edición, 2012, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/pdf/brochures/EnvironmentalGovernance.pdf [Consultado el: 20/08/2016]
[91] Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *Gobernanza ambiental* [en línea*], s/lugar de edición, 2012,* Naciones Unidas Dirección URL: www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf [consultado el 3/02/16]

de nuevos mecanismos especializados de financiamiento como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (**GEF** por sus siglas en inglés).[92]

Por último, referente al marco normativo y regulatorio, después de la Conferencia de Rio en 1992, los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente comenzaron a popularizarse hasta ser actualmente la segunda área de formulación de acuerdos, después del comercio.

Por su parte, las agencias "no-ambientales" como la Organización Mundial de Comercio, han comenzado a dictar normas ambientales en sus procesos operativos, posiblemente por motivaciones subyacentes pero destacando en él discursos la importancia de asegurar un medio ambiente sano. [93]
Como aclaración en este último elemento, apesar de los avances en esta área y su considerable expansión, la mayoría de los Tratados aún se encuentran en una fase temprana de implementación.

Si bien el actual sistema de gobernanza ambiental internacional refleja significativos avances como el espectacular crecimiento de la conciencia e iniciativas, también es cierto que ha sobrepasado las capacidades de su diseño original y se encuentra en un proceso de adaptación sobre la marcha, que requiere esfuerzos conjuntos y compromiso de todos los actores interesados. [94]

---

[92] Adil Najam *et al*, *Global Environmental Governance* a Reform Agenda. [en línea], Pp 12-13, Canadá, 2006, International Institute for Sustainable Development, Dirección URL:https://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf, [Consultado el: 11/08/2016]
[93] *Idem*
[94] *Cfr. Ibid.,* p. 3

Capítulo 2- Bosques y cambio climático

2.1 Los primeros pasos del movimiento ambiental en el mundo contemporáneo

En la historia de la humanidad, los recursos naturales han jugado un papel crucial en el desarrollo de todas formas de organización social desde tribus, hasta civilizaciones, ciudades y países enteros, que gracias al aprovechamiento de los diversos ecosistemas alrededor del planeta, lograron su avance económico, político y social.

Si bien el progreso de la humanidad se basa en gran medida en los recursos naturales que ha tenido a su disposición, el crecimiento exponencial de las poblaciones, el sistema económico y la falta de conciencia, control ó regulación sobre las actividades de explotación, han ocasionado una profunda crisis ambiental que amenaza la propia supervivencia del ser humano en la actualidad.

Como se revisó en capítulos anteriores, la segunda mitad del siglo XX fue marcado por cambios significativos en las dinámicas políticas, económicas y sociales del mundo, y el movimiento de concientización ambiental no fue una excepción, comenzando en el plano científico cuando investigaciones arrojaron que las concentraciones de Dióxido de Carbono (CO2) en la atmósfera estaban aumentando.

En 1958, el científico estadounidense David Keeling comenzó a registrar en sus observaciones desde el Observatorio Mauna Loa[95], en Hawái, que las concentraciones de CO2 a lo largo del año presentaban un ciclo estable que encontraban su punto máximo en verano, y su punto más bajo en invierno. Sus estudios a la vez demostraron que los niveles de CO2 iban aumentando año con

[95] Para más información acerca de los registros de concentraciones de Dióxido de Carbono, puede consultarse la página oficial del Observatorio: http://www.esrl.noaa.gov/gmd/ccgg/trends/

año ocasionado por la quema de combustibles fósiles, hasta alcanzar niveles sin precedentes en el ciclo geológico de la tierra.[96]

Tales observaciones fueron plasmadas en la denominada “Curva Keeling”, que se convirtió en uno de los referentes más importantes en las investigaciones sobre los efectos del CO2 en la atmósfera y la estrecha relación que guardaba con la utilización de combustibles fósiles.[97]

Durante las siguientes décadas continuarían revelándose los efectos negativos de la actividad humana en el medio ambiente. El 27 de septiembre de 1962 la científica Rachel Carson publica en la revista New Yorker “La Primavera Silenciosa”, un estudio sobre los impactos que tenía en el medio ambiente el uso del DDT, un pesticida que tras haberse utilizado en la Segunda Guerra Mundial en las Islas del Pacífico contra los insectos que transmitían malaria, se había popularizado para el uso común desde 1945.

En el estudio, la autora señalaba que no solo los insectos, sino también sus depredadores, como pájaros y peces, eran afectados por la capacidad de la sustancia activa de insertarse en el tejido adiposo de los animales, ocasionando que algunas especies como el águila calva quedaran al borde de la extinción. De esta forma, señalaba la vulnerabilidad también de los seres humanos como parte de la cadena alimenticia, quedando expuestos a enfermedades como cáncer o enfermedades genéticas. [98]

---

[96] Marc Lallanilla, What Is the Keeling Curve? [en línea], s/lugar de publicación, 2013, Live Science, Dirección URL: http://www.livescience.com/29271-what-is-the-keeling-curve-carbon-dioxide.html, [Consultado: 28/08/2016]

[97] Scripps CO2 Program, Keeling Curve Lessons [en línea], s/lugar de publicación, 2016, de Scripps CO2 Program, Institution of Oceanography, Dirección URL: http://scrippsco2.ucsd.edu/history_legacy/keeling_curve_lessons [Consultado: 28/08/2016]

[98] Natural Resources Defense Council, The Story of Silent Spring [en línea], Estados Unidos, 2015, de Natural Resources Defense Council, Dirección URL: https://www.nrdc.org/stories/story-silent-spring, [Consultado: 28/08/2016]

A pesar de recibir duras críticas por parte de la industria, la investigación de Carson logró la prohibición del DDT por los impactos negativos y toxicológicos que ocasionaba en el medio ambiente, marcando un precedente en el marco jurídico e institucional ambiental, tras la creación de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA por sus siglas en inglés).[99]

Otro estudio que fue sumamente relevante en el proceso de concientización internacional sobre el impacto antropológico en el medio ambiente fue “Los Límites del crecimiento” publicado en 1972 por el Club de Roma[100] bajo el liderazgo de Dennis L. Meadows.

Utilizando una metodología de modelaje desarrollada por Jay Forrester, los investigadores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT por sus siglas en ingles), analizaron cinco variables: el crecimiento demográfico, la industrialización, la contaminación ambiental, la producción de alimentos y el agotamiento de los recursos.

El estudio por primera vez cuestionó el modelo capitalista de crecimiento ilimitado, basado en el consumo y producción constante.[101] El documento concluyó a través de los modelos utilizados que, si las tendencias de comportamiento de estos

---

[99] Phyllis Mcintosh, Rachel Carson, La pluma contra el veneno [en línea], Estados Unidos, 2015, de US Embassy, Dirección URL: http://iipdigital.usembassy.gov/media/pdf/books/carson-sp.pdf, [Consultado: 28/08/2016]

[100] Por invitación de Aurelio Peccei y Alexander King, en 1968 se reunieron científicos, economistas e industriales con el objetivo de discutir las problemáticas globales. Un grupo limitado de asistentes decidió armar un grupo de discusión que operara el resto del año, llamándolo el "Club de Roma". Sus miembros se conformaron por científicos, economistas, empresarios, y ex funcionarios de todo el mundo, que persiguen el objetivo de promover el entendimiento sobre los obstáculos que enfrenta la humanidad y proponer soluciones. (http://www.clubofrome.org/about-us/history/)

[101] Club de Roma, *Club of Rome, History*, s/lugar de publicación, 2015, Club de Roma, Dirección URL: http://www.clubofrome.org/about-us/history/ [Consultado: 12/09/2016]

factores continuaban sin alteración, la tierra alcanzaría el límite de sus capacidades en los próximos cien años.[102]

Una de las consecuencias directas más importantes de la publicación fue la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano o Cumbre de Estocolmo, que tuvo lugar del 5 al 16 de junio de 1972 y convocó por primera vez a la comunidad internacional para discutir los temas ambientales que venían ganando terreno en el nicho académico y científico, hasta llegar a las esferas más altas de negociación política. La Cumbre resultó en dos instrumentos guía sin precedentes: La Declaración de Estocolmo, y un plan de acción de 10 recomendaciones.

La Declaración de Estocolmo, de 26 principios, destacó por primera vez la interrelación entre el ser humano y el medio ambiente, así como el vínculo entre la pobreza y la degradación ambiental. En este sentido, el primer principio establece que

> El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras[103]

Otro de los principios más relevantes de esta Declaración, y que marcó el punto de partida en el tema de jurisdicción y responsabilidad ambiental, fue el Principio 21 que establece que "los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus

---

[102] Donella H. Meadows, Dennis L., *The limits to growth* [en línea], s/lugar de publicación, 1972, The Club of Rome [Consultado: 28/08/2016], Dirección URL: http://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/

[103] Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO [en línea] , Suecia, 1972, Naciones Unidas, Dirección URL: http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf [Consultado: 16/11/2016]

propios recursos en aplicación de su propia política ambiental, y la obligación de asegurarse de que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional". [104]

La Declaración igualmente abarcó temas como la educación ambiental, las políticas de contención demográfica y su respeto a los derechos humanos fundamentales, la asistencia financiera, el papel de la ciencia y la tecnología, y "Se fijaron algunas metas específicas: una moratoria de diez años a la caza comercial de ballenas, la prevención de descargas deliberadas de petróleo en el mar a partir de 1975, y un informe sobre los usos de la energía para 1975."[105]

El documento es considerado el primer referente internacional de *soft law* al refrendar el compromiso y emitir recomendaciones específicas, más no contener compromisos jurídicamente vinculantes para los Estados parte.[106]

El 15 de diciembre de ese mismo año, bajo la Resolución 2997, se estableció el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) que hasta nuestros días detenta el liderazgo como máxima autoridad internacional en materia de medio ambiente. Se encarga de definir la agenda ambiental; atender las condiciones ambientales globales, regionales y locales; desarrollar instrumentos ambientales nacionales e internacionales y fortalecer el conocimiento de las instituciones acerca del manejo del medio ambiente. [107]

---

[104] United Nations Environmental Program, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [en línea]* , Nueva York, 1972, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en [Consultado: 12/09/2016]

[105] United Nations Environmental Program, *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano [en línea]*, Nueva York, 2016, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040.htm [Consultado: 12/09/2016]

[106] *Idem*

[107] United Nations Environmental Program, *About UNEP [en línea]*, Nueva York, 2016, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/About/ [Consultado: 12/09/2016]

En 1983, en el 38° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, se establece bajó la Resolución 38/161 la creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Posteriormente, en 1984, se lleva a cabo la primera reunión de la Comisión con el objetivo de elaborar una "agenda para el cambio".

De esta forma y tras un proceso de consultas y reuniones abiertas, Gro Harlem Brundtland publica en 1987, ante la Asamblea General, el documento "Nuestro Futuro Común" o informe Bundtland, que buscó plantear una alternativa al modelo de crecimiento desmedido que amenazaba la continuidad de los recursos naturales.

Según el documento centrado en seis temas prioritarios (población, seguridad alimentaria, pérdida de especies y de recursos genéticos, energía, industria y asentamientos humanos), la nueva visión sobre la relación entre desarrollo y medio ambiente debía ser respaldada por una reorientación de los instrumentos e instituciones políticas y económicas. [108]

"Nuestro Futuro Común" señaló la profunda relación entre la degradación ambiental y la calidad de vida, principalmente en los países en desarrollo, proponiendo el concepto de “desarrollo sostenible”, entendido como aquel desarrollo que satisface las necesidades presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones por satisfacer las propias. [109]

Afirmó que el crecimiento de la población debe estar en armonía con el potencial productivo de los ecosistemas, a fin de poder alcanzar un desarrollo sostenible,

---

[108] World Commission on Environment and Development, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Nueva York, s/año de publicación, Conference of NGOs from the United Nations Dirección URL: http://www.un-documents.net/ocf-12.htm#III [Consultado: 12/09/2016]

[109] World Commission on Environment and Development, *Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development [en línea],,* Nueva York, s/ año de publicación, United Nations, Dirección URL: http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I [Consultado: 12/09/2016]

mismo que además es indispensable para erradicar la pobreza y la inequidad.[110] El Informe destacó la importancia de actores como los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, academia, y otros, haciendo un llamado a su involucramiento en la transición hacia un desarrollo sustentable, dejando de los primeros precedentes internacionales sobre la importancia de involucrar a otros actores en el proceso de toma de decisiones.

La convocatoria hacia una acción política global coordinada y el regreso al multilateralismo[111], fue uno de los puntos que detonaron la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro en 1992.

La Conferencia de Río, que se llevó a cabo del 3 al 14 de junio de 1992, sentó el precedente más importante para las negociaciones ambientales futuras, ya que, además de lograr la participación de 172 gobiernos, 108 jefes de Estado y representantes de 2,400 Organizaciones No Gubernamentales (ONG)[112], llevó el tema del desarrollo sostenible a las esferas más altas de negociación política, retomando la necesidad de reconocer la profunda interconexión entre los seres humanos y el medio ambiente.

La noción de "Desarrollo Sustentable" fue adoptada como eje transversal de las negociaciones en Río y plasmada en los tres documentos que resultaron de la Cumbre: el Programa 21, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, y la Declaración de principios relativos a los bosques.

El Programa 21 fue aprobado como un plan de acción para gobiernos, organizaciones, agencias de Naciones Unidas, y otros actores, que abarca diversas áreas de atención destinado a desarrollar estrategias que reduzcan la

---

[110] *Idem*
[111] *Idem*
[112] United Nations, UN Conference on environment and development (1992) [en línea], Nueva York, 1997, United Nations Department of Public Information, Dirección URL: http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html [Consultado: 12/09/2016]

degradación del medio ambiente. Se fundamenta en la idea de que el ser humano se encuentra en un punto clave en la historia de la humanidad, por lo que los retos a enfrentar requieren de una alianza mundial en favor del desarrollo sostenible.

La Declaración de Rio se compone de 27 principios que refrendan el compromiso por construir un sistema internacional basado en el desarrollo sostenible. Se señala que la protección ambiental debe entenderse como una parte integral del desarrollo, por lo que los esfuerzos que se realicen en ambas esferas deben hacerse de forma paralela.

Establece, en el Principio 7, que la contribución de los países desarrollados a la degradación ambiental ha sido históricamente mayor por el modo de desarrollo de sus sociedades, no obstante, tanto éstos, como los países en desarrollo, deben contribuir a preservar y proteger el medio ambiente. Este principio alude a las "responsabilidades comunes pero diferenciadas" que tienen todos los países respecto al medio ambiente. [113]

También destaca el Principio 10 sobre la participación de todos los ciudadanos basada en información pública y actualizada, así como los medios de incidencia en la toma de decisiones y acceso efectivo a procedimientos jurídicos y administrativos. El principio 15 habla sobre el principio precautorio que establece: "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."[114]

---

[113] United Nations Environmental Program, *Rio Declaration on Environment and Development [en línea],* NuevaYork, 1972, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163 [Consultado: 13/09/2016]

[114] *Idem*

Otro principio importante hasta nuestros días es el Principio 16, que contempla la "internalización de costos ambientales" a través del cual aquel que contamina asume la responsabilidad de cubrir el valor económico que compense el daño. [115]

Por su parte, en la “Declaración de principios relativos a los bosques” fueron acordados 15 principios y constituye el primer consenso mundial en materia de bosques. La Declaración parte del derecho soberano que poseen los Estados de explotar sus recursos naturales, siempre que estas prácticas no afecten a terceros Estados retomado del principio 21 de la Declaración de Estocolmo y el principio 2 de la Declaración de Río.

Este documento reconoce el papel de los bosques como fuente de amenazas y oportunidades para satisfacer las necesidades humanas actuales o potenciales, por lo que incita a las partes a desarrollar medidas de protección, ordenación y reforestación, en colaboración con otros actores como las comunidades locales, ONG, gobiernos estatales y municipales, entre otros.[116]

Otros documentos que se abrieron a firma o bien, fueron acordados durante la Cumbre de la Tierra fueron la Convención de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, cuyo objetivo es "conservar la diversidad biológica y el uso sostenible de sus componentes, así como el justo y equitativo reparto de los beneficios emanados del comercio u otros usos de los recursos genéticos"[117]; la Convención de Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas para "combatir la desertificación y mitigar los efectos de la sequía en los países afectados por sequía grave y / o desertificación, en particular en África , a través de acciones eficaces a todos los niveles , apoyadas por acuerdos internacionales

---

[115] *Idem*

[116] Naciones Unidas, *PRINCIPIOS SOBRE BOSQUES Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques [en línea], Uruguay, 1992,* Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Dirección URL: http://wrm.org.uy/oldsite/actores/UNCED/principios.htm [Consultado: 13/09/2016]

[117] CBD Secretariat, *The Rio Conventions [en línea]*, Nueva York, s/año de publicación, UNEP, Dirección URL: https://www.cbd.int/rio [Consultado: 13/09/2016]

de cooperación y asociación [...] [118]" y el Acuerdo de la ONU sobre las Poblaciones de Peces que busca regular la pesca en alta mar.[119]

La Cumbre de la Tierra, a través de sus documentos reconoció nuevamente la importancia de actores prioritarios como los jóvenes, las mujeres y las comunidades locales e indígenas en la formulación de políticas ambientales y en los procesos de toma de decisiones, principalmente por su cercanía y relación con el medio ambiente.

Como parte de los compromisos asumidos, se acordó además el establecimiento de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) como un esfuerzo conjunto para limitar las emisiones de gases efecto invernadero (GEI) y afrontar los riesgos del aumento de las temperaturas, y que entró en vigor el 21 de marzo de 1994. [120]

Posteriormente, y con el objetivo de evaluar los avances alcanzados en la implementación de la Agenda 21, se estableció una reunión conocida como la Cumbre de Johannesburgo o Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable. El evento tuvo lugar del 26 de agosto al 4 de septiembre del 2002, 10 años después de la primera cumbre en Brasil.

Asistieron "82 jefes de estado y de gobierno, 30 vicepresidentes y viceprimeros ministros, 74 ministros, así como miembros de la realeza y otros altos funcionarios [...]con miles de representantes oficiales (de diversas agencias gubernamentales y

---

[118] *Idem*

[119] United Nations, *El Progreso desde la Cumbre para la Tierra* [en línea], s/lugar de publicación, 2002, United Nations, Dirección URL: http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/pk/wssd2progress-riosp.pdf [Consultado: 13/09/2016]

[120] UNFCCC, *First steps to a safer future: the Convention in summary* [en línea], 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change, Dirección URL:http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php, [Consultado: 13/09/2016]

organizaciones intergubernamentales), observadores de la sociedad civil, la academia y la comunidad científica, comunidades locales y el sector privado"[121].

De la Cumbre resultó la “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible", así como el "Plan de Implementación de Johannesburgo" que busca aportar recomendaciones específicas para guiar a la comunidad internacional en la implementación de la Agenda. [122]

10 años después se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como Rio+20 del 20 al 22 de junio del 2012 en la ciudad de Rio de Janeiro, Brasil, con el objetivo de refrendar el compromiso de la comunidad internacional de transitar hacia un desarrollo sostenible, así como evaluar los avances y obstáculos persistentes en la implementación de los documentos resultantes de cumbres anteriores.

El proceso preparatorio arrojó siete temas prioritarios que deberían atenderse, a saber, empleo, energía, ciudades sostenibles, seguridad alimentaria, agricultura, agua, océanos y preparación para desastres. [123]
Se establecieron dos ejes principales sobre los cuales versarían las discusiones en la Cumbre: la Economía verde en un contexto de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza; y el marco institucional para el desarrollo sostenible.

Se decidió la creación de un Foro de Alto Nivel para el Desarrollo Sostenible que pudiera absorber las funciones de la Comisión para el Desarrollo Sostenible

---

[121] Antonio G. M. La Vina, Gretchen Hoff, y Anne Marie DeRose, *Informe para instituciones donantes y organizaciones de la sociedad civil respecto a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible [en línea]*, Estados Unidos, 2002, World Resources Institute, Dirección URL: http://pdf.wri.org/wssd_joburg_spanish.pdf, [Consultado: 13/09/2016]
[122] L. Hens, B. Nath, The Johannesburg Conference, Environment, Development and Sustainability, 2003, vol. 5, 7–39.
[123] United Nations, *About the Rio+20 Conference*, 2016 [en línea], Nueva York, 2016, United Nations,Dirección URL: https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/about [Consultado: 17/09/2016]

(CDS). Asimismo, se acordó comenzar a través de un grupo intergubernamental, el proceso de formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que funcionarían alineados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y como parte de la nueva agenda post 2015 para establecer una ruta clara con metas específicas hacia un desarrollo sostenible.

El movimiento ambiental y la construcción del régimen internacional en la materia es el resultado de esfuerzos iniciados desde la sociedad y la academia. Durante el proceso de construcción, la interacción con otros actores y el reconocimiento de su importancia en la formulación de políticas a nivel nacional ha sido una constante, que se ha reflejado en documentos, resoluciones y acciones tendientes a la inclusión de partes interesadas, además de los Estados.

Así, es posible observar que la gobernanza se fortalece como un rasgo innato del régimen ambiental internacional, impulsando la agenda de participación e inclusión hacia el interior de los Estados.

2.2 La construcción del mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+) en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)

En 1998, por iniciativa de la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), fue creado el órgano intergubernamental encargado de evaluar la información sobre el cambio climático y sus repercusiones en el medio ambiente: el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) [124].

El IPCC fue creado con el objetivo de "analizar, de forma exhaustiva, objetiva, abierta y transparente, la información científica, técnica y socioeconómica

[124] Panel Intergubernamental de Cambio Climático, *¿Qué es el IPCC?,* s/lugar de publicación, 2013, *P*anel Intergubernamental de Cambio Climático Dirección URL: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml, [Consultado: 28/08/2016]

relevante para entender los elementos científicos del riesgo que supone el cambio climático provocado por las actividades humanas, sus posibles repercusiones y las posibilidades de adaptación y atenuación del mismo."[125]

El primer informe del IPCC (1990) señaló que si bien existía un ciclo natural de variaciones en el clima resultado de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI), era posible identificar ciertos gases, producto de las actividades humanas, que impactaban significativamente en la temperatura de la Tierra; entre ellos, el dióxido de carbono, el metano, los cloro floro carbonos (CFCs) y el óxido nitroso. [126]

Se reconoció "un aumento de la temperatura del aire de 0.3 a 0.6°C en los últimos 100 años, con los cinco días más calurosos de acuerdo al promedio global presentados en 1980. En el mismo periodo de tiempo [se observa] un aumento global del nivel del mar de 10 a 20 cm"[127]

Aunado a la evidencia científica recopilada desde las primeras observaciones de Keeling en Mauna Loa, el Informe logró llamar la atención sobre el cambio climático y las potenciales implicaciones del fenómeno. Ante ello, en 1990 por petición del IPCC y de la segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, la Asamblea General de Naciones Unidas inició las negociaciones para organizar un encuentro internacional de alto nivel sobre el tema. [128]

---

[125] *Idem*

[126] Intergovernmental Panel on Climate Change, *Policy Makers Summary*, Cambridge, Great Britain,1990 , Cambridge University Press

[127] *Idem*

[128] United Nations Framework Convention on Climate Change, *Historia de la CMNUCC [en línea]*, Nueva York, 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change, Dirección URL: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/historia/items/6197.php, [Consultado 17/09/2016]

Dichas negociaciones se vieron finalmente cristalizadas, durante la Cumbre de la Tierra, con la firma de la CMNUCC que logró posicionar el tema del cambio climático como una prioridad dentro de la agenda internacional. La Convención entró en vigor el 21 de marzo de 1994, estableciendo como su objetivo principal:

> La estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmosfera a un nivel que impida interferencias antropologías peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible[129]

La Convención señala la responsabilidad histórica de los países desarrollados como principales fuentes de GEI, atribuyéndoles una mayor responsabilidad en el cumplimiento del objetivo de estabilización de las emisiones globales.

Estos países, que constituyen los llamados "Anexo I" y se encuentran enlistados en el documento de la Convención, son: Alemania Australia Austria, Bielorrusia, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Comunidad Económica Europea, Dinamarca Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Federación de Rusia Finlandia, Francia, Grecia Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Irlanda del Norte República Checa, Rumania, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. [130]

---

[129] Naciones Unidas, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático* [en línea], Nueva York, 1992, Naciones Unidas, p. 4, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf [Consultado: 18/09/2016]

[130] *Ibid* p. 25

Los países anexo I al suscribir la Convención, se comprometen a implementar políticas nacionales para limitar las emisiones; formular informes periódicos sobre sus avances; compartir información científica; implementar medidas de financiamiento para países menos desarrollados y a fomentar la cooperación científica y técnica para los países que no estén incluidos en el Anexo.

Debido a sus condiciones de desarrollo, los compromisos para estos últimos, consisten en tomar medidas de mitigación y adaptación de acuerdo a sus características y posibilidades particulares, así como procurar informar sobre su cumplimiento a la Convención.[131]

Asimismo, se estableció en el artículo 7, la Conferencia de las Partes (COP) como el órgano supremo cuyo objetivo es "examinar· regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención"[132].

De igual forma se estableció la creación del Órgano de Asesoramiento Científico y Tecnológico (SBSTA por sus siglas en inglés) que proporcionaría información científica y técnica sobre los temas tratados en la Convención; y un Órgano Subsidiario de Ejecución (SBI por sus siglas en inglés) que se encargaría de auxiliar a la COP en la examinación y análisis de cumplimiento de la Convención.[133]

Durante la primer Conferencia de las Partes (CP1) celebrada en Berlín, Alemania en 1995, los países parte establecen en el Mandato de Berlín el inicio de las

[131] *Idem*
[132] *Ibid.,* p. 11
[133] *Ibid*., pp. 14-15

conversaciones para decidir una ruta más clara de compromisos, que reforzara las recomendaciones descritas en la Convención.

La falta de claridad en la ruta a seguir de las disposiciones de la Convención, así como la publicación del Segundo Informe del IPCC, impulsaron el inicio de las negociaciones de un instrumento vinculante más específico que afianzara el compromiso global en torno al Cambio Climático: el Protocolo de Kioto.

El Protocolo de Kioto dictaminó compromisos concretos para las Partes, por lo que se considera como el instrumento que 'operativiza' la Convención. Éste constituye el primer documento jurídicamente vinculante al establecer metas concretas de reducción de emisiones para 37 países industrializados y la Unión Europea, comprendidas en un primer periodo de compromisos. El objetivo del Protocolo es la reducción del 5% de las emisiones globales, estableciendo como año base 1990.

El instrumento fue abierto a firma para los países parte de la Convención; no obstante, en el periodo comprendido del 16 de marzo de 1998 al 15 de marzo de 1999, únicamente se adhirieron 84 firmas. Lo anterior debido a la ambigüedad que persistía en materia de mecanismos y procedimientos, incluyendo aquel necesario en caso de incumplimiento del Protocolo.

En atención a lo anterior, se planteó en el artículo 18 que durante el primer periodo de sesiones de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Protocolo de Kioto (CP/RP o CMP por sus siglas en inglés), se aprobaran las disposiciones que dieran solución a dichos temas pendientes.

El acuerdo fue adoptado en Kioto, Japón el 11 de diciembre de 1997, sin embargo, entra en vigor hasta el 16 de febrero del 2005 después de que la entrada de Rusia permitiera cumplir con el complejo proceso de ratificación que establecía el artículo 25. Este indicaba que la entrada en vigor del Protocolo sucedería

> al nonagésimo día contado desde la fecha en que hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión no menos de 55 Partes en la Convención, entre las que se cuenten Partes del anexo I cuyas emisiones totales representen por lo menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono de las Partes del anexo I correspondiente a 1990.[134]

El Protocolo retoma la diferenciación establecida en el documento de la CMNUCC respecto a la mayor responsabilidad de los países desarrollados por reducir sus emisiones de GEI[135] con respecto a economías menos desarrolladas.

Si bien el Protocolo insta a los países parte a reducir sus emisiones a través de acciones nacionales, también contempla otros mecanismos que buscan complementar dichos esfuerzos individuales conocidos como mecanismos flexibles.

- Los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), señalados en el artículo 12 del Protocolo, que instan a los países anexo B a implementar en países en desarrollo proyectos en distintas áreas enfocados en la reducción de emisiones. Como resultado, los países industrializados obtienen créditos por reducciones certificadas de las emisiones (RCE), mientras que los países en desarrollo pueden beneficiarse de estos proyectos y contribuir al cumplimiento de los objetivos de la Convención. [136]

---

[134] Naciones Unidas, PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, Nueva York, 1998, Naciones Unidas, p. 20, [Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf], [Consultado: 18/09/2016]

[135] Los gases de efecto invernadero que están contemplado en el Protocolo son el Dióxido de Carbono (CO2), Metano (CH4), Óxido nitroso (N2O).Hidrofluorocarbonos (HFC), Perfluorocarbonos (PFC), Hexafluoruro de azufre (SF6).

[136] United Nations Framework Convention on Climate Change, *Los mecanismos de Kyoto. de UNFCCC*, Nueva York, 2014, Naciones Unidas, Dirección URL:

- Los Mecanismos de Aplicación Conjunta descritos en el artículo 6 del Protocolo, permiten que toda parte incluida en el anexo B invierta en proyectos de reducción de emisiones en otro país parte del mismo anexo, a cambio de Unidades de Reducción de Emisiones (UREs)

- Dispuesto en el art. 17 del Protocolo, se encuentra también el Comercio se Emisiones que establece el derecho de los países anexo I que rebasen su límite de emisiones permitidas, de adquirir créditos de emisiones de otros países. Los países que logren emitir por debajo de los límites establecidos, podrán venderles el excedente, conformando de esta forma el "mercado de carbono" en el que, a través de reglas de mercado, se intercambian las emisiones en UREs.

- El Fondo de Adaptación que tiene como fin el asistir a los países en desarrollo en su proceso de adaptación a los impactos del cambio climático. El Fondo es financiado, entre otras fuentes, por los ingresos resultantes en el marco de los MDL.[137]

Bajo el MDL comienzan a contemplarse las prácticas de forestación y reforestación como potenciales generadores de créditos de emisiones. Asimismo, como parte de las disposiciones y recomendaciones contenidas en el Protocolo, se contempla en el segundo artículo la protección y conservación de los sumideros de carbono, promoviendo a su vez el manejo forestal sostenible y prácticas de reforestación y forestación. [138]

---

http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/organizacion/mecanismos/items/6219.php] [Consultado: 18/09/2016]

[137] *Idem*

[138] *Ibid* p. 2

De igual forma, el artículo 3 señala el impacto de las actividades humanas en la pérdida de sumideros, principalmente por el cambio de uso de suelo y silvicultura, por lo que compromete a las partes a comunicar de forma transparente las variaciones anuales que se presenten en las emisiones relacionadas directamente con estas actividades.[139]

Durante la COP7, celebrada en Marrakech en el 2001, se aprueban los "Acuerdos de Marrakech" que constituye el componente ejecutivo del Protocolo al contener las reglas de implementación y el primer periodo de compromisos del instrumento, que comprendería entre el año 2008 y el 2012. En el documento se establece que los proyectos que pueden ser generadores de créditos bajo el MDL en materia de uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUS) son únicamente la forestación y reforestación.

Asimismo, se solicita al SBSTA elaborar definiciones y modalidades para poder incluir los proyectos en materia de USCUS al MDL, y tratar los temas en el noveno periodo de sesiones de la COP y primer periodo de sesiones del CP/RP.[140]

La reducción de deforestación y degradación forestal no fueron incluidas en los Acuerdos debido a que se corría el riesgo de que las actividades productivas que las ocasionaban, se reubicaran y, por lo tanto, no significaría una reducción neta de emisiones. También se manifestaron preocupaciones relativas a la medición exacta del carbono almacenado. [141]

---

[139] *Ibid* p. 3

[140] Naciones Unidas, INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES SOBRE SU SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES, CELEBRADO EN MARRAKECH DEL 29 DE OCTUBRE AL 10 DE NOVIEMBRE DE 2001 [en línea]. Nueva York, 2001, UNFCCC Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a02s.pdf, [Consultado 18/09/2016],

[141] The Redd Deskk, *What is REDD+?*, s/lugar de publicación, 2016, The Redd Deskk, Dirección URL: http://theredddesk.org/what-redd#toc-3, [Consultado 18/09/2016],

El tema de la protección de sumideros de carbono fue retomada hasta la COP11, llevada a cabo del 28 de noviembre al 9 de diciembre del 2005 en Montreal, en donde se resaltó la clara necesidad de buscar incentivos que promovieran la inclusión de los países en desarrollo a los compromisos de reducción de emisiones, sin comprometer el progreso de sus economías; algunos países desarrollados como Estados Unidos cuestionaron la efectividad de los compromisos por excluir esta importante fuente de emisiones.

Al mismo tiempo, y con el objetivo de encaminar los debates hacia un nuevo periodo de compromisos después del 2012, se estableció la creación del Grupo de Trabajo *Ad Hoc* sobre el Protocolo de Kioto (AWG-KP) cuyo mandato concluiría en la COP15 al presentar en sus resultados los compromisos futuros de reducción.

Igualmente, por iniciativa de Papua Nueva Guinea, fue creada la Coalición de Naciones con Bosques Tropicales (CfRN), con el objetivo de incluir la reducción de emisiones por deforestación (RED) en los mecanismos de generación de créditos bajo el Protocolo de Kioto, particularmente el mercado de carbono. La iniciativa contó con el apoyo general de las partes, acordando el comienzo de un programa de trabajo de 2 años y la consideración del problema durante la veinticuatroava reunión del SBSTA en mayo del 2006, que incluyera recomendaciones sobre RED con especial atención en los aspectos técnicos y científicos. [142]

En el 2007 se llevó a cabo la COP 13 en Bali, Indonesia cuyo eje principal fue "iniciar un proceso global que permita la aplicación plena, eficaz y sostenida de la Convención mediante una cooperación a largo plazo que comience ahora y se prolongue más allá del 2012 […]"[143].

---

[142] *Idem*

[143] Convención Marco sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Balí del 3 al 15 de diciembre de 2007, Nueva York, 2007, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf [Consultado 18/09/2016]

Se acordó la creación de un órgano subsidiario cuya tarea central sería establecer los compromisos de reducción que asumirían los países industrializados una vez que expirara el primer periodo de compromisos del Protocolo de Kioto, en el 2012. Los resultados del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención (GTE-CLP) se presentarían en el 15° periodo de sesiones de la COP.

Los representantes de más de 180 países concluyeron las negociaciones con la Hoja de Ruta de Bali, que incluye Plan de Acción de Bali dividido en 5 categorías que posteriormente serían los ejes de trabajo bajo el GTE-CLP: visión común, mitigación, adaptación, financiamiento y tecnología.

Dentro de los compromisos acordados en materia de mitigación, se destaca la revisión de "Enfoques de política e incentivos positivos para las cuestiones relativas a 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"[144]

A través de la Decisión 2/CP.13 "Reducción de las emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo: métodos para estimular la adopción de medidas" se destacó el papel de los bosques no sólo en los compromisos de mitigación, sino también como fuentes de beneficios para los países en desarrollo. Además de la deforestación, la degradación también fue incluida en los incentivos de reducción de emisiones.

El documento también insta a las partes a facilitar asistencia técnica, metodologías, experiencias y recursos, particularmente a los países anexo II para

[144] *Ibid* p. 7

atender las causas directas e indirectas de la deforestación y degradación de bosques. [145]

Además, solicita al SBSTA estudiar planteamientos metodológicos sobre los enfoques de política e incentivos para reducir las emisiones derivadas de ambas actividades a través de un programa de trabajo que se pide presentar en la COP 14.

Es así que el mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD) se instituyó como un esfuerzo de mitigación enfocado principalmente en la degradación y la deforestación, no obstante, también atribuyó a la conservación, el manejo sostenible de los bosques y el fortalecimiento de las reservas de carbono la misma importancia para lograr una estrategia integral de reducción de emisiones.

Lo anterior se formalizó el siguiente año, durante la COP 14 en Poznań, Polonia, en la que el SBSTA presentó los resultados de su programa de trabajo, transformando así el mecanismo REDD en REDD+ aludiendo a la importancia del conjunto de elementos; El "+" impulsó el potencial de REDD para alcanzar co-beneficios como la erradicación de la pobreza, mejorar la gobernanza, conservar la biodiversidad y proteger los ecosistemas forestales"[146]

La Décimo quinta Conferencia de las Partes que se llevó a cabo en Copenhague del 7 al 18 de diciembre del 2009, fue atendida por 115 jefes de Estado y alrededor de 40,000 mil representantes de diversos sectores incluyendo organismos internacionales, ONG's, agencias de las Naciones Unidas, entre otros.[147]

---

[145] CMNUCC, Plan de Acción de Bali, Nueva York, 2008, Naciones Unidas, p. 8, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf [Consultado 18/09/2016]
[146] The Redd Deskk, *op. cit.*
[147] United Nations Framework Convention on Climate Change, Copenhagen Climate Change Conference – December 2009, Dirección URL:

A pesar de la audiencia y las expectativas, no fue posible alcanzar un nuevo acuerdo global vinculante y mucho más ambicioso. El documento resultante de la Conferencia, conocido como el "Acuerdo de Copenhague", estableció el compromiso de no rebasar los 2°C por encima de los niveles pre-industriales, además de avanzar en temas de financiamiento a través de la creación del Fondo Verde para el Clima "como una de las entidades encargadas del funcionamiento del mecanismo financiero de la Convención, al objeto de apoyar proyectos, programas, políticas y otras actividades de los países en desarrollo relacionadas con la mitigación, incluidas las actividades de REDD+ y la adaptación, el fomento de la capacidad y el desarrollo y la transferencia de tecnología" [148]

Se alcanzaron acuerdos significativos que guiarían el progreso de negociaciones posteriores en cuestiones como la estructura necesaria para una mejor implementación de mecanismos de cooperación, incluyendo REDD+. De igual forma se logró el compromiso de países desarrollados por movilizar en el periodo comprendido entre el 2012 y el 2012, treinta mil millones de dólares y para el 2020, cien mil millones de dólares anuales. Específicamente para la preparación de REDD, Australia, Francia, Japón, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos ofrecieron $3500 millones de dólares.[149]

Uno de los acontecimientos más relevantes para la consolidación del mecanismo de REDD+ tuvo lugar en Cancún durante la COP16, que además fue considerada un logro de la comunidad internacional por generar algunos de los consensos que

---

http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/meeting/6295.php, [Consultado 18/09/2016]

[148] Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, Nueva York, 2009, Naciones Unidas, p. 7, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf, [Consultado 18/09/2016]

[149] CIFOR, Sencillamente REDD Guía de CIFOR sobre bosques, cambio climático y REDD, s/lugar de publicación, 2014, CIFOR Dirección URL: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/media/MediaGuide_REDD_Spanish.pdf , [Consultado 18/09/2016]

se esperaban desde Conferencias anteriores y que en Copenhague no pudieron alcanzarse.

Ante la asistencia de cerca de 12,000 participantes, incluyendo 5,200 representantes de gobiernos, 5,400 representantes de agencias de Naciones Unidas, ONGs, reporteros, entre otros, se pactaron los "Acuerdos de Cancún" que constituyen uno de los documentos más importantes en las negociaciones, al dictar acciones y periodos concretos de cooperación y combate al cambio climático.

El documento, aprobado el 11 de diciembre del 2010, agrupa una serie de compromisos en diversos temas que los países implementarían individualmente, a través de planes nacionales registrados internacionalmente, mediante proyectos de cooperación con otros países.[150]

De forma general, la COP 16 logró consensos en temas específicos sumamente relevantes para el cumplimiento de los objetivos de la Convención. En primer lugar, se estableció un límite de 2°C por arriba de los niveles pre-industriales como máximo aumento de la temperatura global. [151]

En el marco del Acuerdo fueron creadas instituciones que lograran poner en práctica los compromisos asumidos desde Conferencias pasadas, como el Fondo Verde para el Clima, el órgano de financiamiento de la Convención y el Mecanismo Tecnológico, ambos acordados en Copenhague.

En materia de financiamiento, se establecieron también nuevos compromisos de financiación inmediata mediante los cuales los países desarrollados acordaron movilizar 30 mil millones para el periodo del 2010 al 2012 a través de instituciones internacionales para proyectos de mitigación y adaptación.[152]

---

[150] UNFCCC, *Cancun Climate Change Conference*, Nueva York, 2010, UNFCCC Dirección URL: http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php, [Consultado 18/09/2016]
[151] *Idem*
[152] *Idem*

En materia de mitigación, los países desarrollados presentaron sus planes de mitigación hacia el 2020 a la Secretaría de Cambio Climático, estableciendo públicamente compromisos concretos de reducción de emisiones.

Por su parte, los países en desarrollo se comprometieron a poner en práctica planes de acción para reducir sus emisiones, sin dejar de lado sus propias capacidades y necesidades. Se acordó que la transparencia sería fundamental en los procesos implementados por los países, así como el escrutinio oportuno a largo plazo.

En materia de adaptación, los Acuerdos contienen el Marco de Adaptación de Cancún, cuyo objetivo es impulsar las acciones orientadas a la adaptación de países más vulnerables a los impactos del cambio climático.

A través del mecanismo se busca reducir la vulnerabilidad y fortalecer la resiliencia de países vulnerables, llevando a cabo acciones urgentes de acuerdo a las necesidades que se presenten. Como parte de estas acciones, las Partes se comprometieron a fortalecer las capacidades de países en desarrollo, a través de sistemas e instituciones adecuadas para ello.

Asimismo, se estableció el Comité Ejecutivo de Tecnología (TEC) con el objetivo de asesorar a las Partes, identificar necesidades y oportunidades de cooperación, establecer prioridades en materia política, elaborar mapas de ruta y planes de acción a nivel nacional, regional e internacional. [153]

Los Acuerdos de Cancún tuvieron un significativo impacto en el robustecimiento de la estructura de REDD+. Por una parte, solicita a los países en desarrollo interesados en implementar el mecanismo, elaborar una estrategia nacional, un

[153] UNEP, DOCUMENTO INFORMATIVO MECANISMO TECNOLOGICO, Nueva York, 2012, Naciones Unidas, Dirección URL: file:///C:/Users/Danie/Downloads/BRIEFINGPAPERTECHNOLOGYMECHANISMNOV2012UNEPSEANCC_FINALESP.pdf [Consultado 18/09/2016]

nivel nacional de referencia de emisiones forestales, un sistema nacional de vigilancia forestal y un sistema de seguimiento para evaluar el cumplimiento de las salvaguardas establecidas. [154]

Dichas salvaguardas, contenidas en el Apéndice I de los Acuerdos, son marcos sociales y ambientales que deben ser considerados en las diferentes etapas de formulación e implementación del mecanismo REDD+, a saber:

- La compatibilidad de las medidas con los programas nacionales en materia de bosques
- Transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal
- Respeto a los conocimientos y derechos de las comunidades y pueblos locales teniendo en cuenta las obligaciones nacionales e internacionales, incluyendo la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- La participación plena y efectiva de las partes interesadas, incluyendo a las comunidades indígenas y miembros de las comunidades locales
- La compatibilidad de las medidas con la conservación de los bosques y la diversidad biológica
- La adopción de medidas para combatir el riesgo de reversión y;
- La adopción de medidas para reducir el desplazamiento de emisiones[155]

Por otra parte, se establecen tres etapas de aplicación del mecanismo: "1) Preparación. Elaboración de estrategias nacionales y creación de capacidades

[154] CMNUCC, *Acuerdos de Cancún* [en línea], Nueva York, 2010, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf [Consulta: 18 de septiembre de 2016]

[155] Conferencia de las Partes , *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 [en línea]*, México, 2011, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf, [Consultado: 09/10/2016]

nacionales. 2) Demostración. Adopción de políticas y acciones que ofrezcan resultados REDD+ […] 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 […] y verificación”[156]

Asimismo, se solicitó al SBSTA determinar aquellas actividades de USCUS relacionadas con la deforestación y degradación forestal, los problemas metodológicos en la estimación de emisiones y absorción que ocasionan, así como su potencial como fuentes de mitigación. También instó a desarrollar un sistema de medición, notificación y verificación de emisiones antropógenas relacionadas a los sumideros e informando de los resultados durante la COP 18.

Del 28 de noviembre al 9 de diciembre del 2011 se llevó a cabo en Durban, Sudáfrica la COP17. La conferencia resultó en la “Plataforma de Durban” que establece el segundo periodo de compromisos para el Protocolo de Kioto, después del 2012. Éste nuevo instrumento se adoptaría a más tardar en el 2015, y entraría en vigor en el 2020 con un nivel de ambición mayor, así como nuevas metas de reducción. El proceso de elaboración sería presidido por **el** Grupo de Trabajo especial de la Plataforma de Durban para una acción reforzada. [157]

En materia de REDD+ mediante la decisión 12/CP.17 llamada *Orientación sobre los sistemas para proporcionar información acerca de la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardias 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,* se establece que las

[156] Paulina Deschamps, Iván Zúñiga, *Salvaguardas REDD + en México*, México, 2013, Punto Verde Consultores S.C. Pág. 8

[157] United Nations Framework Convention on Climate Change , Novedades del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada [en línea], Nueva York, 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change Dirección URL: http://unfccc.int/portal_espanol/newsletter/items/6753.php [Consultado 20/08/2016]

salvaguardas serían respetadas e incluidas a los planes de acción nacionales de acuerdo a la soberanía, legislación, capacidades y programas de cada país parte.

Los avances y actualizaciones sobre la forma en la que se están abordando las salvaguardas, serían presentadas a través de las comunicaciones nacionales. [158] Asimismo, se acordó sobre los niveles de referencia forestal, expresados en toneladas de dióxido de carbono equivalente por año, que estos debían ser flexibles y adaptables a las circunstancias nacionales de cada país, y servirían para medir el progreso en la implementación de programas. Invita a las partes a compartir información detallada sobre la metodología utilizada para medir los niveles de referencia, así como avances logrados en la misma y datos actualizados, solicitando que estos niveles sean publicados en la plataforma sobre la REDD+ del sitio web de la Convención. [159]

La COP18 realizada en Doha, Qatar, concluyó los trabajos de GTE-PK al lograr el acuerdo sobre el segundo periodo de compromisos del Protocolo de Kioto. Celebrada del 26 de noviembre al 7 de diciembre del 2012 estableció una duración de ocho años y una reducción de 18% de las emisiones, tomando como línea base el año de 1990; el nivel de ambición de los compromisos de mitigación sería compensado a través de acciones nacionales.

Durante la COP17 fue solicitado al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico proponer métodos de cuantificación de los niveles de referencia, solicitud que sentó las bases de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV), uno de los componentes clave del mecanismo REDD+. En Doha, si bien no se logró alcanzar acuerdos concretos en la materia, las discusiones se centraron en los

---

[158] *Cfr* Conferencia de las Partes, *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* [en línea], Sudáfrica, 2011, Naciones Unidas, pp. 18-22, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf [consultado el: 06/10/2016]
[159] *Cfr Ibid*., pp. 19-20

sistemas nacionales de monitoreo, marcos adecuados de MRV en los que pudieran basarse los esquemas de pago por resultados y como ligarlo con los niveles de referencia, las causas de la deforestación[160]

Otra de las cuestiones discutidas en esta COP, fue el tema de financiamiento del mecanismo. Se estableció la creación de un programa de trabajo sobre financiamiento a largo plazo que sería presidido por un presidente de países en desarrollo y uno de países desarrollados; el objetivo sería identificar medios para movilizar recursos de entidades públicas, privadas y de fuentes alternativas. [161]

Se acordó que el progreso del mecanismo se comentaría en talleres donde se discutiría: la creación de una institución especializada para el mecanismo REDD+, los incentivos, la creación de un fondo conjunto de adaptación y mitigación y la cuestión de los pagos de beneficios basados en los niveles subnacionales de referencia.

Durante la conferencia de Bonn sobre Cambio Climático celebrada del 3 al 14 de junio del 2013, el Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico y el Órgano Subsidiario para la Implementación celebraron su 38 periodo de sesiones, concluyendo en borradores sujetos a aprobación en el siguiente COP, a realizarse en Varsovia.

En materia de salvaguardas, se retomó la recomendación de desarrollar sistemas de información sobre la forma en la que se estuvieran aplicando las salvaguardas, y los obstáculos presentados durante el proceso. Ambos se presentarían en la plataforma virtual de REDD+. Sobre las causas de la deforestación, y retomando

---

[160] The REDD Desk, *op cit.*

[161] Conference of the Parties, Work programme on long-term finance en Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012 [en línea], Qatar, 2012, United Nations, p. 25, Dirección, URL: http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf [Consultado: 06/10/2016]

las recomendaciones de la COP16, destacan la necesidad de una coordinación intersectorial para asegurar la efectividad en los planes de acción nacionales. [162]

Uno de los mayores avances de esta conferencia se dio en el tema de MRV plasmado en el documento "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, SBSTA establece en primer lugar la necesidad de desarrollar capacidades para la medición , reporte y verificación de las emisiones antropogénicas".

Se estableció que la información proporcionada debía ser transparente, coherente y se entregaría cada dos años por los países parte. Por otro lado, los países en desarrollo que desearan solicitar financiamiento basado en resultados entregarían reportes que contuvieran un anexo técnico con especificaciones sujetas a revisión por parte de un comité conformado por un representante de un país en desarrollo y uno de país desarrollado.

Durante la conferencia destacaron también el tema de las actividades agrícolas como una de las causas principales de la deforestación, acordando un taller de trabajo en la COP 19 para definir su papel en la mitigación y la adaptación.

La aprobación de los borradores elaborados en Bonn se discutiría en la siguiente COP, en Varsovia, dando la estructura necesaria para la implementación del mecanismo REDD+. Las cuestiones metodológicas fueron discutidas en la reunión

[162] Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, 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, Bonn, , 2013 , UNFCCC, Dirección, URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbsta/spa/l12s.pdf, [Consultado: 06/10/2016]

del SBSTA; los arreglos institucionales a través del programa de trabajo conjunto del SBI y el SBSTA; y finalmente el financiamiento basado en resultados, en la COP. [163]

En materia de arreglos institucionales no se alcanzó ningún acuerdo en específico. Se pidió a los países designar representantes para tratar los temas del mecanismo REDD+ en el marco de la Convención Marco, con el objetivo de intercambiar información y experiencias, así como identificar los posibles vacíos que podrían existir en la coordinación.[164]

El financiamiento basado en resultados podrá proceder de una gran variedad de fuentes, públicas y privadas, bilaterales y multilaterales, con inclusión de fuentes alternativas. Se solicita estas entidades que los recursos sean entregados a través de una metodología coherente, justa y equitativa.

Al respecto se especificó que aquellos países que deseara acceder a esquemas de financiamiento basado en resultados, debían proporcionar información relativa al respeto y promoción de salvaguardas.

La información anterior debía ser publicada en la plataforma web del sitio de la Convención, que en suma contendría la siguiente información por país: Los resultados anuales y un enlace al apoyo técnico; Los niveles de referencia de las emisiones forestales que se hayan establecido, y un enlace al informe definitivo del equipo técnico de evaluación; La información sobre la forma de abordar y

[163] The REDD Desk, *op cit.*
[164] Conferencia de las Partes, *Coordinación del apoyo a la realización de actividades relacionadas con medidas de mitigación en el sector forestal por parte de los países en desarrollo, incluidos los arreglos institucionales* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016]

respetar la salvaguardias; Un enlace a la estrategia nacional; e información sobre el sistema nacional de vigilancia forestal. [165]

La decisión 11/CP.19 sobre "Modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia forestal", establece que los sistemas nacionales de vigilancia forestal deberán basarse las recomendaciones más recientes del IPCC y en los sistemas ya existentes cuando sea aplicable; abarcar los diferentes tipos de bosque existentes; ser flexibles y permitir mejoras a mediano y largo plazo.[166] Asimismo se solicitó al Comité Permanente de Financiación discutir en su siguiente reunión los medios para transferir pagos y el suministro de recursos para enfoques alternativos.

En materia de salvaguardas, la decisión 12/CP.19 insta a los países a proporcionar información transparente sobre la forma en la que se están respetando las salvaguardias en todas las etapas de ejecución, incluyendo dicha información en las comunicaciones nacionales y/o de forma voluntaria a través de la plataforma web.[167]

Por otra parte, se invitó a las partes, principalmente a los países en desarrollo, a designar representantes para la lista de expertos técnicos de la Convención

---

[165] Conferencia de las Partes , *Programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16, párrafo 70* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016], pp. 27 y 28

[166] Conferencia de las Partes, *Modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia forestal en Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016], p. 33-34

[167] Conferencia de las Partes, *Calendario y frecuencia de la presentación del resumen de la información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en la decisión 1/CP.16, apéndice I* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016]

Marco. Las evaluaciones técnicas tendrán el objetivo de determinar la conformidad de las comunicaciones nacionales con las directrices acordadas, así como facilitar el intercambio de información y mejores prácticas sobre la determinación y mejora de los niveles de referencia.

Las evaluaciones permitirán determinar la coherencia de los niveles con las emisiones antropógenas establecida en los inventarios nacionales de GEI; los datos históricos; la transparencia, coherencia y exactitud de la información. [168]

El comité de expertos estará integrado por expertos en el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (UTS) seleccionados de la lista de expertos de la Convención Marco. Las evaluaciones que se realizarán podrán solicitar información adicional al país parte, y culminarán con un informe que se entregará a más tardar 12 semanas después de la reunión de evaluación.

La Decisión 14/CP.19 sobre el MRV establece de igual forma que la información proporcionada deberá ser coherente y transparente, e incluir el anexo técnico que será verificado por el comité de expertos que elaborará un informe y será publicado en la plataforma web de la Convención Marco. [169]

La COP19 también impulsó a las partes a iniciar los preparativos para presentar sus compromisos internos de mitigación y adaptación, definidos como Contribuciones previstas y determinadas a nivel nacional (INDC por sus siglas en

---

[168] Conferencia de las Partes, *Directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestal propuestos* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016] PP. 39-41

[169] Conferencia de las Partes, *Modalidades para la medición, notificación y verificación* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf [Consultado el: 08/10/2016] Pp. 42-44

inglés) esperando que las Partes hicieran públicas sus contribuciones antes del término del primer trimestre del 2015.

De la COP20, celebrada en Lima, Perú, resultó el documento “Llamado de Lima para la Acción Climática” en el que fue reiterado el compromiso de no rebasar los dos grados centígrados y llegar a una tasa de emisiones cero para el 2050. El anexo contiene el borrador del documento que sería sujeto a aprobación en la COP21 y a través del cual se buscaría alcanzar el artículo 2 de la Convención.

El SBSTA centró las discusiones en las aproximaciones metodológicas que quedaron plasmadas en el documento ’Orientación metodológica para las actividades relacionadas con la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación de los bosques y el papel de la conservación, manejo sostenible de los bosques y aumento de las reservas forestales de carbono en países en desarrollo’ .

Durante su 38 reunión, el órgano invitó a las Partes y a países observadores a publicar sus perspectivas sobre el tema; siendo publicadas las visiones de Brasil, Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República de Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; Burundi, Camerún, República Central Africana, Chad, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Gabón, Ruanda y Sao Tome y Principe; China; Grecia y la Comisión Europea , Japón, Malasia, Filipinas, Túnez, Estados Unidos; así como 6 contribuciones por parte de Organizaciones No Gubernamentales que fueron publicadas en la plataforma web. [170]

[170] Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice *, Views on the issues referred to in decision 1/CP.18, paragraph 40 Submissions from Parties and admitted observer organizations*[en línea], *Alemania, 2014,* UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbsta/eng/misc04.pdf [Consultado: 08/10/2016]

Por otra parte, en el Informe del Comité Permanente de Financiación, las Partes solicitaron que, durante la tercera reunión del Comité en el 2015, las discusiones de financiación se centraran en los bosques, así como seguir promoviendo la participación de todos los actores interesados.[171] La reunión abarcaría cuestiones sobre acciones de mitigación, niveles de referencia forestal y atender las causas de la deforestación.

A fin de preparar la reunión de Paris, se llevó a cabo la 42 sesión del SBI y del SBSTA, y la 9na de del SBSTA del 1 al 11 de junio del 2015. La reunión del SBSTA versó en tres temas principales: salvaguardias, enfoques no relacionados con el mercado y los beneficios no relacionados con el carbono. Sobre los tres temas se informó la terminación de los exámenes de cada uno de los temas y se solicitó a las Partes aprobar proyectos de decisión durante la COP21. [172]

Asimismo, se acordó que, dentro de los enfoques no basados en el mercado, los enfoques de política alternativas podrían ser sujetos a beneficios en el marco del mecanismo REDD+.

Para ello se presentó un borrador en el que se señala que los países en desarrollo que deseen acceder a mecanismos de financiamiento, deberán considerar la elaboración de planes nacionales; identificar las necesidades técnicas, financieras y tecnológicas; la formulación de propuestas que contengan los enfoques de política alternativos; y los resultados y esferas que pueden mejorarse a través del aprendizaje adaptativo.

---

[171] Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 20º período de sesiones, celebrado en Lima del 1 al 14 de diciembre de 2014, 2015, pp. 15-16 http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/spa/10a02s.pdf [Consultado: 08/10/2016]

[172] Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, *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* [en línea] Alemania, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbsta/spa/l05s.pdf [Consultado: 08/10/2016]

Los beneficios no derivados del carbono no serán un requisito para recibir financiamiento y se insta a las partes a publicar la información en la plataforma web de la Convención.[173]

La COP 21 celebrada en Paris del 30 de noviembre al 12 de diciembre del 2015 fue considerada una etapa de logro para las negociaciones climáticas internacionales, al lograr la aprobación de un documento jurídicamente vinculante que entraría en funcionamiento en el 2020: el Acuerdo de Paris.

El Acuerdo reitera la importancia de movilizar recursos financieros de fuentes públicas, privadas, bilaterales, multilaterales o alternativas, destinados a promover la conservación y manejo sostenible de los bosques aplicando enfoques de política alternativos, al tiempo en que se reafirman los beneficios no relacionados con el carbono.

El artículo 5 del documento que refiere al tema de bosques compromete a las partes a conservar y aumentas los reservorios de GEI, incluyendo los bosques. Establece

> Se alienta a las Partes a que adopten medidas para aplicar y apoyar, también mediante los pagos basados en los resultados, el marco establecido en las orientaciones y decisiones pertinentes ya adoptadas en el ámbito de la Convención respecto de los enfoques de política y los incentivos positivos para reducir las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques, y de 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, así como

[173] Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico*, Informe del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre su 42º período de sesiones, celebrado en Bonn del 1 al 11 de junio de 2015* [en línea], Alemania, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbsta/spa/02a01s.pdf [Consultado: 08/10/2016]

> de los enfoques de política alternativos, como los que combinan la mitigación y la adaptación para la gestión integral y sostenible de los bosques, reafirmando al mismo tiempo la importancia de incentivar, cuando proceda, los beneficios no relacionados con el carbono que se derivan esos enfoques.[174]

A lo largo de más de dos décadas de negociación, los países han avanzado en la construcción de un régimen internacional con el objetivo de combatir el cambio climático. Si bien el avance de los acuerdos y la estructura institucional ha sido lento, nuevos mecanismos a nivel nacional como los INDC's, incrementan la ambición de los compromisos nacionales e internacional. Los bosques como uno de los ecosistemas con mayor potencial de mitigación y adaptación, se ubican como un sector prioritario que además representa un bajo costo de inversión a comparación de otros.

El mecanismo REDD+ surge como una iniciativa para lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales sin dejar de lado el desarrollo de las comunidades locales, y en general de los países que sean elegibles para el financiamiento por resultados.

2.3. La importancia de los bosques

El Departamento Forestal de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) establece que el bosque es aquel territorio con una extensión mayor a .5 hectáreas que se compone por árboles con una altura mayor a los 5 metros y una cubierta de dosel mayor al 10%[175]

---

[174] Conferencia de las Partes, Aprobación del Acuerdo de París [en línea], Francia, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf [Consultado: 09/10/2016]

[175] *Cfr*. Departamento Forestal Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES MUNDIALES 2010 TÉRMINOS Y DEFINICIONES [en línea], Roma, 2010, Organización de las Naciones

Existen marcos de referencia específicos para clasificar los beneficios de los bosques, dependiendo de su contribución al bienestar humano, y si involucra el consumo de los recursos naturales. Estas categorías de valor son los de uso directo y los de no uso. [176]

Los bosques proveen distintas clases de beneficios para los seres vivos y conforman una parte importantes de los ciclos biogeoquímicos del planeta. Desde una perspectiva antropogénica estas características se clasifican como servicios y abarcan diversas áreas de la vida de los seres humanos, como se verá a continuación.

2.3.1 Servicios Ambientales

Los servicios ambientales son los beneficios intangibles que provienen de los diferentes ecosistemas y que, a pesar de que su valor no se establece de acuerdo a precios de mercado, otorgan otra clase de utilidades que son fundamentales para el bienestar ambiental y humano. [177] Los bosques proveen tres servicios ambientales principales: la conservación y regulación de cuencas hidrológicas, la conservación de la biodiversidad y la captación de carbono.

Las cuencas hidrológicas, entendidas por el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como "la unidad del territorio, normalmente delimitada por un parteaguas o divisoria de las aguas, en donde ocurre el agua en distintas formas y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que

---

Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/014/am665s/am665s00.pdf [Consultado: 09/10/2016]

[176] M. Ruiz Pérez, C. García Fernández, J.A. Sayer, *Los servicios ambientales de los bosques*, México, s/año de publicación, Revista Ecosistemas, Dirección URL: file:///C:/Users/Danie/Downloads/95-185-1-SM%20(2).pdf [Consultado: 09/10/2016]

[177] Comisión Nacional Forestal, *Servicios Ambientales*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/servicios-ambientales/, [Consultado: 09/10/2016]

convergen en uno principal”[178], constituye uno de los ecosistemas que más se beneficia de los servicios que provee el bosque.

Los bosques regulan el ciclo hidrológico; conservan la calidad del agua al filtrar los sedimentos, compuestos químicos y salinidad; controlan la erosión, nutrientes y salinidad del suelo, así como los niveles freáticos; y aseguran las condiciones perfectas para el mantenimiento de la biodiversidad acuática. [179]

Otro de los servicios que proporcionan los bosques es la conservación de la biodiversidad al fungir como hábitat de diversas especies. Una de las principales causas de pérdida de especies es precisamente la desaparición de su hábitat por lo que la protección del bosque juega un papel fundamental en la supervivencia de las especies que dependen directa o indirectamente de él. Además, la biodiversidad a su vez proporciona servicios económicos, sociales y ambientales sujetos al bienestar de los ecosistemas boscosos. [180]

Los bosques también juegan un papel fundamental en la regulación del clima mundial. Por un lado, a través del proceso de fotosíntesis, las plantas absorben el dióxido de carbono (CO2) y lo convierten en azúcares y otros compuestos orgánicos; y por otro, la corteza de los árboles almacena carbono durante su ciclo vital, mismo que a su muerte es liberado como CO2, Monóxido de carbono (CO), o metano (CH4). [181]

---

[178] Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Conceptos [en línea], México, 2016, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.inecc.gob.mx/cuencas-conceptos [Consultado: 09/10/2016]

[179] Stefano Pagiola, Joshua Bishop y Natalla Vandell-Mills, *La venta de servicios ambientales forestales [en línea],* INE Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2006, Earthscan Publications, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/descarga.html?cv_pub=423&tipo_file=pdf&filename=423 [Consultado: 09/10/2016]

[180] *Idem*

[181] *Ibid.,* pp 62-63

La captura de carbono va disminuyendo y se vuelva más lenta conforme los árboles maduran, sin embargo, el gas se incorpora posteriormente al suelo a través de materia orgánica muerta. [182]

El IPCC estimó en el 2001, en su Segundo Informe de Evaluación, que el potencial de absorción de los bosques para el 2050 podía calcularse entre 60 y 87 gigatoneladas, es decir entre el 10 y 20% de las emisiones por combustibles fósiles durante ese periodo. [183]

De esta forma, la deforestación y degradación de ecosistemas forestales tiene un profundo impacto ambiental en diversos ecosistemas y servicios fundamentales para los seres humanos, además de constituir una de las principales fuentes de emisión de GEI al mermar su capacidad de absorción y almacenamiento.

El uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS) constituye la principal amenaza para la supervivencia de los ecosistemas forestales. La agricultura y ganadería extensiva, la expansión de la mancha urbana, entre otros, han provocado una alarmante desaparición de bosques lo cual representa la tercera fuente de emisiones de GEI, únicamente después del sector energético y los procesos industriales.

Las emisiones atribuidas al USCUSS en México durante el periodo de 1990 a 2002 se estimaron entre el 89.86 MtCO2e[184] por año que representaba el 14% de

---

[182] Área de Proyectos y Mercados Forestales, *Bosques, cambio climático y REDD+ en México Guía básica[en línea]*, México, 2013, Coordinación General de Producción y Productividad de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), p. 27 Dirección URL: http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001414.pdf [Consultado: 09/10/2016]

[183] Araceli Vargas Mena Amescua y Armando Yáñez Sandoval, *La captura de carbono en bosques: ¿una herramienta para la gestión ambiental?* , México, 2007, INECC Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/432/captura.html [Consultado: 09/10/2016]

[184]El dióxido de carbono equivalente (Carbon Dioxide Equivalent (CO2e)) es una medida universal de medición utilizada para indicar la posibilidad de calentamiento global de cada

las emisiones totales, mientras que para el año 2010 se calcularon en 46,892.4 MtCO2e que representan el 6.3% del total nacional.[185]

2.3.2 Beneficio socioeconómicos de los bosques

Además de los servicios ambientales que proporcionan los ecosistemas forestales, éstos guardan una histórica relación con el desarrollo humano por su capacidad de satisfacer las necesidades de vivienda, alimentos y salud.

Directa o indirectamente, millones de personas en el mundo dependen de los beneficios socioeconómicos que proporciona el bosque, entendidos por la FAO como "[aquellos servicios que] consisten en la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y en la mejora de la calidad de vida (necesidades de orden superior) que se producen gracias al consumo de los bienes y servicios proporcionados por los bosques y los árboles, o que están respaldados indirectamente por los ingresos y el empleo en el sector forestal"[186]

Los bienes obtenidos de los bosques pueden ser clasificados como maderables y no maderables. "Los recursos forestales maderables (RFM) están constituidos por la vegetación leñosa susceptible de aprovechamiento o uso. Los recursos forestales no maderables (RFNM) constituyen toda parte no leñosa de la

---

uno de los gases con efecto invernadero. Es usado para evaluar los impactos de la emisión (o evitar la emisión) de diferentes gases que producen el efecto invernadero. La "posibilidad de calentamiento global", de los tres gases con efecto invernadero asociados con la silvicultura son los siguientes: dióxido de carbono, que persiste en la atmósfera entre 200 a 450 años, es definido como un potencial 1 del calentamiento mundial; el metano, persiste en la atmósfera entre 9 a 15 años y tiene un potencial de calentamiento global 22 (tiene 22 veces la capacidad de calentamiento del dióxido de carbono); y el óxido nitroso, que persiste por unos 120 años y tiene un potencial de calentamiento global 310

[185] Diario Oficial de la Federación, *op. Cit.*

[186] Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), El estado de los bosques del mundo 2014 Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques [en línea], Roma, 2014, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pág. 13, Dirección URL: http://www.fao.org/3/a-i3710s.pdf [Consultado: 09/10/2016]

vegetación de un ecosistema forestal, incluyendo líquenes, musgos, hongos, resinas y los suelos".[187]

De acuerdo con el informe de la FAO sobre “El Estado Mundial de los bosques 2014”, los ingresos que se obtienen del sector forestal formal incluye los salarios, los ingresos de la venta de madera y las utilidades; mientras que en el sector informal se contabilizan la producción de combustible de madera y productos forestales no madereros.

El valor añadido del sector forestal en el mundo representa alrededor del 0,9% de la economía mundial, valuado en poco más de 600 000 millones de USD, de los cuales una cuarta parte se compone por la producción de madera en rollo y otros productos de madera maciza, y el restante de la producción de pasta y papel. [188]

2.4 Los bosques en México

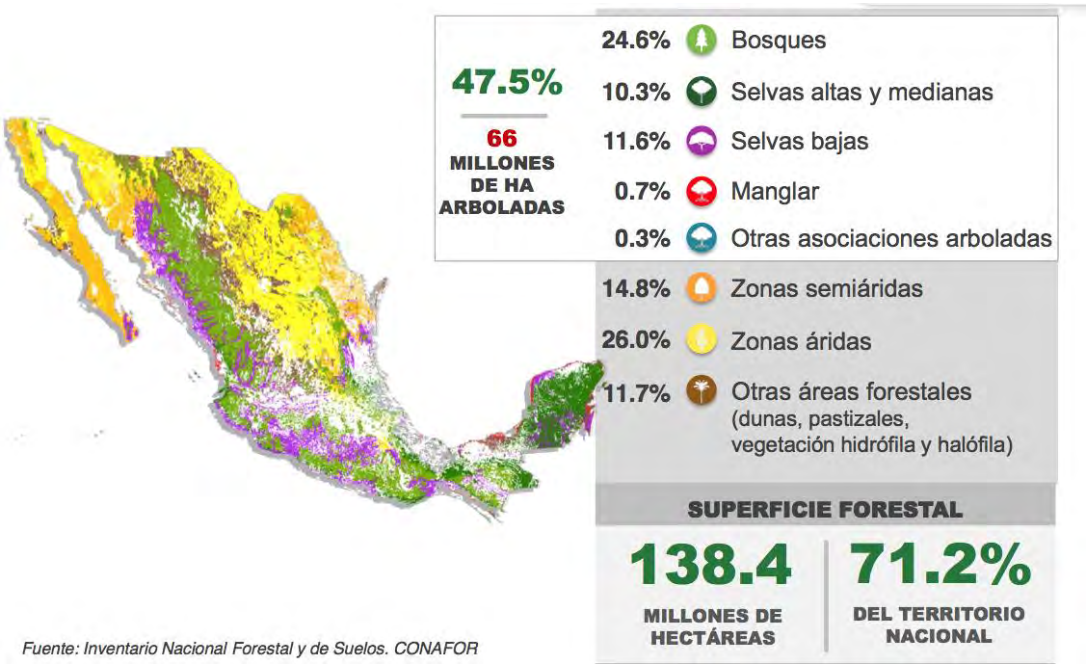
De acuerdo a la FAO, México ocupa el lugar 11 a nivel mundial de los países con mayor cobertura forestal, con 138.4 millones de hectáreas de vegetación forestal que representan el 71.2% del territorio nacional. Esta característica le atribuye el reconocimiento de país con vocación forestal y mega diverso, por albergar el 12% de la biodiversidad del planeta. De acuerdo al Programa Nacional Forestal 2014-2018, aproximadamente el 41.2% son matorrales xerófilos, 24.24% bosques templados, 21.7% selvas, 11.8% manglares y otras clases de asociaciones de vegetación forestal, y 11.8% de otro tipo de áreas forestales.[189]

---

[187] Patricia Montañez Escalante, Juan Jiménez Osornio, *et al*, Aprovechamientos forestales maderables y no maderables [en línea], México, 2016, Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C., Dirección URL: http://www.cicy.mx/Documentos/CICY/Sitios/Biodiversidad/pdfs/Cap7/11%20Aprovechamientos%20forestales.pdf [Consultado: 17/11/2016]
[188] *Ibid*, pág. 22
[189] Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 2014, Secretaría de Gobernación, Dirección URL:

El siguiente mapa elaborado con información del Inventario Nacional Forestal, permite dar cuenta de la distribución de los diferentes ecosistemas mencionados en el territorio nacional.

Mapa 2: Distribución de vegetación forestal en México



Fuente: Pérez Huerta, Danthe, "Prospectiva de la legislación forestal en México", ponencia presentada en el *Foro Agua, Bosques y Biodiversidad*, Cámara de Diputados, 21 de septiembre del 2016

Castilleja G., autor del "Atlas de Conservación de Bosques Tropicales" clasifica cuatro principales tipos de bosque en México: las selvas tropicales, entre las cuales se encuentra la selva alta subperenifolia, selva alta perenifolia, y la selva mediana subperenifolia; los bosques de coníferas y encino; los bosques tropicales de montaña y los bosques estacionales, que incluyen los bosques tropicales secos. [190]

---

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342498&fecha=28/04/2014 [Consultado: 16/10/2016]

[190] *Cfr.* David Barton Bray, Leticia Merino Pérez, y Deborah Barry, *Los bosques comunitarios de México*, 2007, México, Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat) y

Como país mega diverso, México alberga alrededor del 10% de las especies que habitan en el mundo. “De las cerca de 25,000 especies de plantas vasculares y 1,352 especies de vertebrados que se encuentran en México, 81% de las especies de plantas y 75% de los vertebrados se ubican en los cuatro tipos de bosque mencionados.”[191]

En materia económica, el sector forestal ocupa un lugar en el país, ya que, además de su aportación general al PIB nacional que puede parecer mínima en comparación a otros sectores, provee fuentes de ingreso, así como bienes y servicios a 11.4 millones de personas que habitan en las áreas forestales, aunado a aquellas que indirectamente se benefician de la explotación y comercio de recursos forestales[192].

Si bien la importancia económica de los productos forestales en México aún es menor en comparación a otros sectores, la producción maderable genera ganancias que planean incrementarse en los próximos años.

Por ejemplo, la producción maderable en el 2013 que se compone por carbón, leña, potes, chapa y triplay y aserrío principalmente, presentó un valor total de 7.5 mil millones de pesos. En ese mismo año el PIB forestal incrementó 0.5% respecto al 2012, al reportarse 37, 820 millones de pesos. En los últimos 5 años, el promedio del PIB forestal fue de 35, 564 millones de pesos. [193]

México importa alrededor de $1,453,461 mil millones de dólares en productos forestales y exporta $402,872, presentando un balance negativo de $1,050, 589

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, p. 23 Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/532/cap1.pdf [Consultado: 31/10/2016]

[191] *Idem*

[192] Idem

[193] Comisión Nacional Forestal, *Economía forestal en México*, México, s/ año de publicación, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos, Naturales (SEMARNAT),

mil millones de dólares. Para subsanar dicha brecha, el gobierno federal, a través de CONAFOR, puso en marcha la Estrategia de Incremento de la Producción Sustentable que abarca 17 estados del país y busca incrementar la producción comercial maderable a 6.0 millones de m3[194]

2.4.1 Variables sociodemográficas generales en zonas forestales

Las variables sociodemográficas son una forma de medir las características de determinadas poblaciones en el país, en este caso, aquellas que habitan en territorios forestales. En el tema forestal resulta particularmente relevante la vinculación con la esfera social debido a las características del país en materia de tenencia de la tierra[195], así como por las causas directas y subyacentes de la degradación y deforestación.

De acuerdo a la CONAFOR, a través de un análisis comparativo del 2010 sobre variables sociodemográficas de las zonas forestales y el resto del país, las primeras presentan altos grados de marginación y pobreza.

[194] *Idem*
[195] Se tratará el tema con más detalle en el siguiente apartado del capítulo

Tabla 1. Análisis comparativo sobre variables sociodemográficas de las zonas forestales y el resto del país (2010)

Variable	Áreas forestales (A)		Áreas rurales de México (B)		México (C)		(A) / (B)	(A) / (C)
Población	**(miles hab.)**	**%**	**(miles hab.)**	**%**	**(miles hab.)**	**%**	**%**	**%**
Pob. de 15 años y más analfabeta	2,427	10	2,659	10	5,339	5	91	45
Pob. de 6 a 14 años que no asiste a la escuela	287	1	340	1	933	1	84	31
Pob. de 15 años y más con ed. básica incompleta	3,510	15	3,934	15	9,866	9	89	36
Pob. sin acceso a servicios de salud	8,469	36	9,498	36	37,820	34	89	22
Viviendas particulares habitadas	**(miles VPH)**	**%**	**(miles VPH)**	**%**	**(miles VPH)**	**%**	**%**	**%**
Viviendas particulares habitadas (VPH)	5,368	100	6,061	100	28,056	100	89	19
VPH con piso de tierra	831	15	905	15	1,707	6	92	49
VPH sin excusado o sanitario	742	14	815	13	1,284	5	91	58
VPH sin agua entubada	1,588	30	1,782	29	3,107	11	89	51
VPH sin drenaje	1,686	31	1,832	30	2,481	9	92	68
VPH sin energía eléctrica	320	6	341	6	478	2	94	67
VPH sin refrigerador	2,091	39	2,274	38	5,012	18	92	42
VPH sin lavadora	3,169	59	3,491	58	9,395	33	91	34

Fuente: Diario Oficial de la Federación, Programa Nacional Forestal 2014-2018 [en línea], México, 2014, Secretaría de Gobernación, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342498&fecha=28/04/2014 [Consultado: 16/10/2016]

Como puede apreciarse en la última columna del cuadro, el porcentaje de la población que habita en ecosistemas forestales y carece de educación, salud y servicios básicos, es significativa con respecto al resto de la población y su distribución en el territorio nacional.

Se puede observar, por ejemplo, que la población de 15 años analfabeta es del 45% con respecto al total nacional, sin acceso a servicios de salud es del 22%; sin drenaje es del 68% y sin energía eléctrica es del 67%. Cabe mencionar que es

únicamente el 19% de las viviendas particulares habitadas, las que se encuentran en éste tipo de ecosistemas[196]

De esta forma, puede observarse que el potencial de los ecosistemas forestales para proveer bienes, servicios y fuentes de ingreso no se ha visto reflejado en el bienestar las poblaciones que los habitan, cuya condición de pobreza y marginación son característicos de estos territorios. Las políticas de conservación forestal deben partir de la inclusión de dichas comunidades en las prácticas de protección y manejo de los bosques, asegurando que estos puedan acceder a los beneficios de forma justa y equitativa.

Anteriormente las políticas de conservación se centraban en la delimitación de áreas protegidas para restringir su explotación, sin embargo, se ha comprobado que tales acciones no son suficientemente efectivas por lo que comienza a adoptarse la postura de involucrar a las comunidades en términos de derechos y obligaciones sobre los ecosistemas.

2.4.2 Tenencia de la tierra

La tenencia de la tierra es la relación que existe entre los individuos o grupos con respecto a los territorios, que a través de normas regulan la interacción entre ambos, "Las reglas sobre la tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones."[197]

La tenencia de la tierra en México buscó ser regulada y dar certidumbre al medio rural a través de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados

---

[196] Diario Oficial de la Federación, *op. Cit.*
[197] Departamento Económico y Social, Qué es la tenencia de la tierra, FAO, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/005/Y4307s/y4307s05.htm, [Consultado: 17/10/2016]

Unidos Mexicanos, y la promulgación de la Ley Agraria, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992. La reforma pretendió otorgar mayor autonomía a las comunidades, descentralizando la regulación de las tierras y reconociendo otras formas de manejo comunitario de los recursos.[198]

La Ley reconoce la personalidad jurídica de las comunidades y ejidos, formalizando la autonomía sobre las decisiones que se tomen al interior de los núcleos agrarios y sus derechos de aprovechamiento de las tierras. Los procedimientos que regulen las relaciones al interior deben ser registrados en el Registro Agrario Nacional y deben enmarcarse en las disposiciones de la Ley. [199]

Aunado a ello se crean: la Procuraduría agraria, los tribunales agrarios, y los mecanismos para certificar la tenencia de la tierra y dar certidumbre a la propiedad social. A través del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos(Procede), se expiden los certificados de tenencia de la tierra, formalizando los derechos que tienen las comunidades y ejidos sobre ellas. [200]

En México se reconocen 3 tipos de propiedad que regulan la tenencia de la tierra. La propiedad pública, que son los terrenos que posee el Estado en todos sus niveles; la propiedad privada, que es la que se otorga a particulares; y la social, en la que se incluyen los regímenes de tenencia comunitaria y ejidal.

De acuerdo con el “Atlas de Propiedad Social y Servicios Ambientales” basado en el Registro Agrario Nacional (RAN) de 2012, existen en la actualidad 29,441 ejidos

---

[198] David Barton Bray, Leticia Merino Pérez, y Deborah Barry, *op. cit.,* pp. 35-36
[199] Artículo 9 y 10 de la Ley Agraria
[200] Procuraduría Agraria, Procede [en línea], México, 2013, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección URL: http://www.pa.gob.mx/publica/pa070113.htm [Consultado: 06/11/2016]

y 2,344 comunidades que suman 94.19 millones de hectáreas del territorio nacional, es decir, el 53% de la superficie del país. [201]

La región Norte y Centro Occidente del país destacan por su número de núcleos agrarios, cerca de 5,000 ejidos y comunidades, que representan el 17% del total a nivel nacional. En términos de extensión territorial, destacan la región Norte y la Noroeste, con 34% y 23% del total, respectivamente. El 80% de los ejidos y comunidades del país presentan una extensión que va desde las 50 a 3,500 hectáreas, aunque pueden llegar a extenderse hasta 40,000 ha.[202]

La siguiente tabla del "Atlas de propiedad social y servicios ambientales", permite observar la distribución de la propiedad social en términos de superficie, así como de núcleos agrarios a lo largo del territorio nacional:

[201] Reyes, J.A., J.P. Gómez, R.O. Muis, R. Zavala, G.A. Ríos y O. Villalobos, Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México [en línea], México, 2012, , Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, p. 21, Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/descargas/Atlas_de_propiedad_social_y_servicios_ambientales_en_Mexico.pdf [Consultado: 01/11/2016]

[202] *Ibid*, pp. 22-23

Tabla 2. Atlas de propiedad social y servicios ambientales

Región	Propiedad social		
	Núcleos agrarios (número)	Superficie (ha)	Proporción de la región
Noroeste (NO) (Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit)	2,927	22,129,130	54%
Norte (N) (Chihuahua, Coahuila, Durango, Zacatecas, San Luis Potosí)	5,015	31,878,643	48%
Noreste (NE) (Nuevo León, Tamaulipas)	1,922	4,454,884	31%
Centro Occidente (CO) (Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Colima, Michoacán)	4,952	7,194,456	40%
Centro Sur (CS) (Querétaro, Hidalgo, Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Distrito Federal)	4,128	4,342,511	44%
Pacífico Sur (PS) (Guerrero, Oaxaca, Chiapas)	4,861	12,386,559	54%
Golfo de México (GM) (Veracruz, Tabasco)	4,309	3,930,752	41%
Península de Yucatán (PY) (Yucatán, Campeche, Quintana Roo)	1,350	7,872,885	56%
Total	**29,464**	**94,189,821**	**48%**

Fuente: Reyes, J.A., J.P. Gómez, R.O. Muis, R. Zavala, G.A. Ríos y O. *Villalobos, Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México* [en línea], México, 2012, , Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, p. 21, Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/descargas/Atlas_de_propiedad_social_y_servicios_ambientales_en_Mexico.pdf [Consultado: 01/11/2016]

En la actualidad hay entre 11,707 y 15,584 ejidos y comunidades que pueden ser clasificados como forestales, sumando en total una superficie de 57.28 a 62.63 millones de hectáreas.

El caso de México es caracterizado por un sistema de “co-manejo” o “manejo conjunto” entre el Estado y las comunidades, institucionalizado a través de la reforma de 1992.

Este co-manejo formaliza, por un lado, un recurso de propiedad común que reconoce a las comunidades cierta autonomía respecto al manejo forestal; y por otro, un régimen de propiedad común en el que el Estado mantiene el papel

directivo. "[…] las decisiones se llevan a cabo en el marco de una estructura regulatoria provista por la ley forestal mexicana y la institución gubernamental responsable de la gestión ambiental, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)"[203]

En México resulta particularmente importante el régimen de tenencia de la tierra por el extenso territorio que se encuentra en manos de comunidades y ejidos, cada uno con reglas, usos y costumbres distintas.

La inclusión efectiva de los núcleos agrarios en el proceso de toma de decisiones respecto a las políticas de aprovechamiento y conservación forestal, resulta fundamental no sólo para asegurar la continuidad de los recursos forestales, sino también para convertirlos en una fuente de bienestar social para una población que presenta altos índices de marginación y pobreza.

2.5 Panorama actual de deforestación en México: Revisión y causas generales

A pesar de su importancia, beneficios que aporta y potencial, el sector forestal en el país se enfrenta con grandes retos que tienen relación directa con las condiciones sociales, políticas y económicas.

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) afirma que en el periodo comprendido del 2000 al 2005 se presentó una pérdida de 315 mil hectáreas de bosque, condición que ubicó a México en el lugar 12 de los niveles con mayores índices de pérdida de bosque. [204] La FAO por otro lado, realizó estimaciones a partir de la década de 1980 que van de las 350 y 650 mil hectáreas por año. [205]

[203] Ibid., p. 37

[204] La cuantificación o medición de la deforestación ha resultado ser muy compleja ya que las estimaciones realizadas hasta la fecha están influenciadas por múltiples conceptos, diversos objetivos y metodologías que no permiten su comparación, lo cual ha dado paso

El estudio del Instituto Nacional de Ecología (INE) “Transformación de los Sistemas Naturales de México” arroja que se han perdido el 50% de los bosques templados, 95% de los bosques tropicales húmedos, y 80% de las selvas del acervo original del país, pasando de las 22 millones de hectáreas de selvas húmedas y bosques tropicales perennifolios, a 800 mil hectáreas; a la mitad de las 50 millones de hectáreas de bosques de coníferas, encinos y otras especies que existían; y a la tercera parte de las 16 millones de hectáreas de selvas caducifolias.[206]

El 75% de la deforestación en el país se concentra en los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas, Durango, Sinaloa, Chihuahua, Sonora, Baja California Sur y Baja California, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Yucatán, presentando estos últimos tres estados más del 37% del total a nivel nacional. [207]

Dicha parte del sureste del país, que concentra la mayor parte de los bosques tropicales, presentó a mediados de 1980 tasas de deforestación de 2%, aunado a rangos locales que iban desde 4.3 a 12.4% anuales. Se estima, por ejemplo, que de 1970 a 1990, la Selva Lacandona perdió cerca de un tercio del bosque maduro.[208]

En contraste a los alarmantes datos anteriores, de acuerdo con la CONAFOR, México ha visto reducidas sus tasas de deforestación de 354 mil hectáreas

---

a variadas cifras cuyo rango de estimaciones es muy amplio y va desde 75 mil a casi 2 millones de hectáreas de pérdida de recurso forestal por año (Lund et al. 2002). Citado en http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/641/estimacion.pdf

[205] Área de Proyectos y Mercados Forestales, *op. Cit*., p. 29

[206] Silvia Elena Céspedes- Flores y Enrique Moreno- Sánchez, Estimación del valor de la pérdida de recurso forestal y su relación con la reforestación en las entidades federativas de México [en línea] , México, 2010, Instituto Nacional de Ecología, p. 6, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/641/estimacion.pdf [Consultado 03/11/2016]

[207] *Ibid*., p. 7

[208] *Cfr*., David Barton Bray, Leticia Merino Pérez, y Deborah Barry *op. Cit.,* p. 25

anuales en el periodo de 1990 al 2000, a 155 mil hectáreas anuales del año 2005 al 2010.[209]

Como se verá en próximos apartados, en atención al Programa Nacional Forestal y otros documentos, México se ha comprometido a alcanzar una tasa de deforestación cero para el año 2030, así como la restauración de bosques y ecosistemas con alto potencial de captura de carbono.[210]

El deterioro de los ecosistemas forestales es la consecuencia de un sistema complejo de causas diversas que influyen directa e indirectamente en el problema. Arnoldo Contreras-Hermosilla, economista chileno que estudia políticas económicas y de gobernanza relativas a los bosques, argumenta en su estudio "*The underlying causes of forest decline*" que la pérdida de cobertura forestal no puede ser vista desde un enfoque lineal de causa y efecto. [211]

Afirma que el fenómeno debe ser estudiado tomando en cuenta contextos y circunstancias específicas; influencia de diversos actores desde los individuos hasta las instituciones; y la constante influencia bidireccional que tienen unos

---

[209] Comisión Nacional Forestal Unidad de Asuntos Internacionales y Fomento Financiero, Panorámica sobre REDD+ en México [en línea], México, 2011, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/04-REDD%2B%20en%20Mexico%20-%20J.A.Alanis%20et%20al.pdf [Consultado: 05/11/2016]

[210] México asume compromiso de deforestación cero al 2030, Dirección URL: https://www.gob.mx/gobmx/articulos/mexico-asume-compromiso-de-deforestacion-cero-al-2030?idiom=es [Consultado: 17/10/2016]

Ibid, pp. 3-5

[211] Arnoldo Contreras-Hermosilla, The Underlying Causes of Forest Decline [en línea] , Indonesia, 2000, CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH, p. 1, Dirección URL: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/occpapers/op-030.pdf [Consultado: 17/10/2016]

factores sobre otros.[212] En este sentido, cualquier política de conservación y/o aprovechamiento que busque asegurar efectividad, debe partir de una comprensión holística del panorama y sus características particulares.

Como se mencionó en párrafos anteriores, una de las principales causas de deforestación en el país es el cambio de uso de suelo. El estudio "Deforestación en México: un análisis preliminar" del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), analiza los factores que existen detrás del cambio de uso de suelo, a partir de datos utilizados en la Cartografía de Uso de Suelo y Vegetación del INEGI, mostrando que casi el 60% de la pérdida de bosques es originado por actividades agrícolas, y el resto como uso para pastizales.

En el caso de las selvas por ejemplo, el 5% se debe a cambios para pastizales y uso urbano, y el resto es destinado a agricultura. Lo mismo sucede con la selva baja, en donde el 70% es destinado a usos agrícolas y el resto para pastizales. [213]

Las actividades agropecuarias tienen, a su vez, raíces que incentivan el incremento de la producción, como la demanda de productos primarios en los mercados nacionales e internacionales, así como la agricultura extensiva. Las políticas que incentivan el desarrollo agrario a través de subsidios o apoyos como PROCAMPO, promueven, en consecuencia, el cambio de uso de suelo y la pérdida de cobertura forestal. [214]

Por otra parte, además de la demanda de productos agrícolas, las condiciones sociales del país, analizadas en párrafos anteriores, son una causa subyacente de la pérdida de bosques. La marginación y pobreza en la que se encuentran las comunidades que habitan en los ecosistemas forestales o que se encuentran en

---

[212] *Ibid*, pp. 3-5
[213] Alejandro López, Deforestación en México: un análisis preliminar, México, Número 527, 2012, CIDE p. 27
[214] *Cfr*, Diario Oficial de la Federación *op cit.*

zonas contiguas, obligan a la búsqueda de fuentes de ingresos o beneficios inmediatos, resultando en desmontes para agricultura y ganadería de subsistencia, tala ilegal y sobreexplotación. Estas tres prácticas generan pérdida de fertilidad y erosión de los suelos, disminuyendo sus propiedades como medios de subsistencia, condición que finalmente contribuye a perpetuar el ciclo de pobreza de estas comunidades.

Referente al régimen de tenencia de la tierra, estudios han señalado que su ambigüedad con respecto a las decisiones, los derechos de aprovechamiento y las regulaciones, dificulta el desarrollo de modelos de manejo más provechosos en términos sociales y ambientales. Aunado a ello, existe en los ejidos y las comunidades, una organización insuficiente como unidades de producción forestal comercial que, siendo estructuradas adecuadamente, les permitiría fungir *como* alternativa para asegurar el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales. [215]

El ordenamiento territorial también es un problema que tiene incidencia en los ecosistemas forestales al tener faltas de coordinación y congruencia que propician la expansión de las actividades agrícolas, ganaderas y rurales a zonas inadecuadas, así como la degradación de los suelos por prácticas extensivas de cultivo.

El ordenamiento territorial ambiental se lleva a cabo por los programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En ellos se toman en cuenta los recursos, actividades productivas,

---

[215] Departamento de Montes, *Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina* y el Caribe [en línea], Roma, 2006, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/006/j2215s/j2215s04.htm [Consultado: 16/10/2016]

asentamientos humanos y estrategias de conservación y aprovechamiento que existan en los territorios. [216]

Otro instrumento de ordenamiento son las Áreas Naturales Protegidas, el Sistema Nacional de Información Forestal, la Zonificación Forestal y el Registro Nacional Forestal. Por otra parte, existe el ordenamiento turístico del territorio, la planeación por parte de la Ley General de Desarrollo Rural Sustentable (LGDRS), los proyectos de desarrollo urbano y municipal, cada una con su propio esquema de ordenamiento.

La problemática principal de esta estructura es que existen diferencias y objetivos en ocasiones contrapuestos, que dificultan un uso de suelo óptimo y adecuado para cada territorio. La falta de articulación entre la planeación urbana, rural y ambiental es un factor que promueve indirectamente la degradación y deforestación. [217]

2.6 El papel de los bosques mexicanos en los compromisos de mitigación de Cambio Climático

A nivel internacional, el papel de los bosques como sumideros de carbono ha sido ampliamente reconocido en los últimos años. El IPCC en su informe de evaluación de 2007, aseguró que las emisiones relacionadas con el uso de suelo forestal representan el 17.4% a nivel mundial, ocupando el tercer lugar después del sector energético e industrial que emiten el 25.9% y el 19.4% del total, respectivamente. [218]

---

[216] *Cfr*. Andrés Ávila Akerberg coord., Estudio de implementación legislativa para el mecanismo REDD+ en México, México, 2014, GLOBE México, pp. 55-58

[217] *Idem*

[218] Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cambio climático 2001 Informe de síntesis, Ginebra, Suiza, 2008, IPCC, Dirección URL: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf [Consultado: 04/11/2016]

Como se analizó en párrafos anteriores, una de las propiedades de los bosques es que fungen como reservorios de carbono, acumulando el carbono en su biomasa y evitando que sea liberado. Además, se estima que los bosques y selvas del mundo son los reservorios del 40% del carbono acumulado, por lo que la pérdida de cobertura forestal también tiene un impacto directo en el ciclo mundial del carbono.

México presenta un alto grado de vulnerabilidad frente al cambio climático por sus condiciones geográficas y sociales. Se ha observado, por ejemplo, que entre el año 2001 al 2013, el aumento en la frecuencia e intensidad de los fenómenos hidrometeorológicos, como huracanes, ha afectado alrededor de 2.5 millones de personas, suponiendo costos de 338.35 mil millones de pesos. Se ha identificado asimismo un aumento en el nivel del mar de 17 a 21 cm en el periodo comprendido de 1901 al 2010.[219]

Por lo anterior, México se ha posicionado como uno de los países más comprometidos con el avance de los esfuerzos internacionales en la materia, buscando alternativas potenciales de mitigación y adaptación a las variaciones climáticas. La Ley General de Cambio Climático[220] plantea reducir al 50% las emisiones para el 2050, estableciendo que debe darse prioridad a aquellas acciones que presenten un mayor potencial de mitigación y menores costos asociados, además de que puedan generar co-beneficios y bienestar para la población.

De acuerdo a la Quinta comunicación nacional de México ante la CMNUCC, las emisiones en 2010 fueron de 493,450.6 Gg, cuyas fuentes principales son la

[219] GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION
[220] Será abordada a profundidad en el siguiente capítulo.

quema de combustibles fósiles, el Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura (USCUSS) y los procesos industriales. [221]

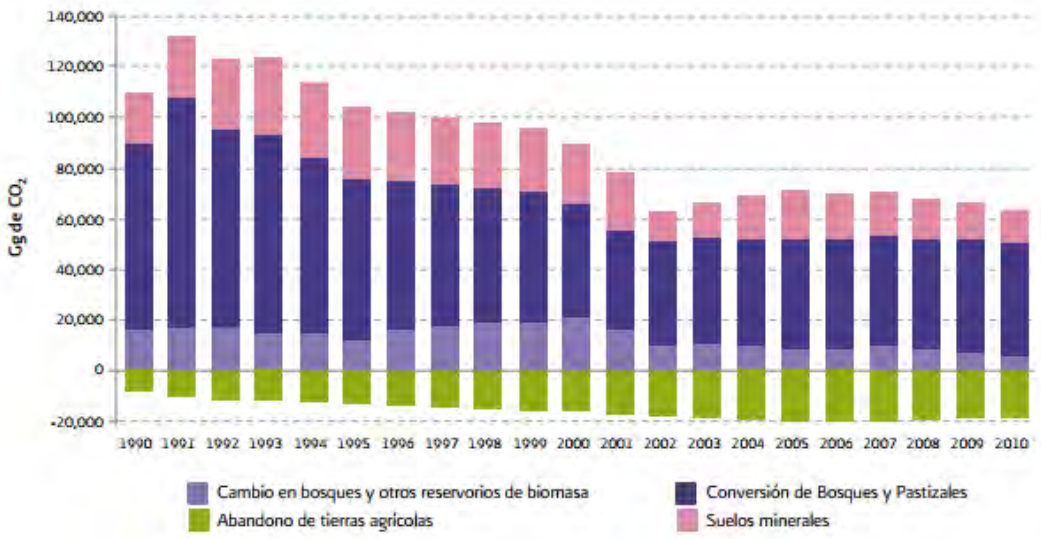
En cuanto al USCUSS, “Las subcategorías que más emitieron fueron la conversión de bosques y otras coberturas vegetales a usos de suelo agrícola, seguidas por el cambio de carbono en suelos minerales, aparejado con los cambios en la biomasa de bosques y otros reservorios.”, arrojando un promedio de 73,872 Gg de CO 2.

Cabe destacar que este sector ha presentado una disminución del 39% de las emisiones de 73,720 Gg de CO 2 en 1990 a 45,325 Gg de CO 2 en el 2010, que puede explicarse por la tendencia a la baja que existe de convertir la superficie boscosa a otras actividades.

El siguiente cuadro sobre las Emisiones de la categoría USCUSS de la Quinta Comunicación Nacional de México ante la CMNUCC muestra la contribución de cada subcategoría:

[221] Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [en línea] , México, 2012, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), P. 197, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/natc/mexnc5s.pdf, [Consultado: 06/11/2016]

Gráfica 1. Contribución de Emisiones USCUSS



Fuente: Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [en línea] , México, 2012, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), P. 197, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/natc/mexnc5s.pdf, [Consultado: 06/11/2016]

Se estima que dentro de la cartera de proyectos de mitigación que tiene México, el mayor potencial de abatimiento que correspondería al 70% del total, se concentra en el sector forestal y agropecuario, petróleo y gas, y energía. El sector forestal particularmente, tiene un potencial de mitigación de 57 MtCO2 eq. de las 92 MtCO2 eq. del total, que podría lograrse a través de estrategias de conservación de la cobertura forestal actual, reforestación, aforestación y deforestación evitada. [222]

De acuerdo con la Comunicación Nacional, al 2020 destaca el potencial de mitigación de los siguientes programas:

• Programa de Manejo Forestal Sustentable (Prodefor): 6.7 MtCO2 eq.

[222] *Ibid*., p. 263

• Programa de Cultivo Forestal en Bosques Templados: 3.8 MtCO2 eq.

• Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA): 3.6 MtCO2 eq.

• Otros proyectos dentro del esquema ProÁrbol: 36 7.8 MtCO2 eq.

• Ocho proyectos de acción temprana REDD+: 10.1 MtCO2 eq.[223]

En la Contribuciones Previstas y Determinadas a nivel nacional (INDCs por sus siglas en inglés), México estableció dos ejes de combate al cambio climático: mitigación y adaptación. En materia de mitigación las metas se dividen en no condicionadas y condicionadas, en donde las primeras serán aquellas que el país atienda con sus propios recursos, sin depender de fuentes externas, mientras que las segundas tienen que ver con el flujo de recursos y tecnologías adicionales que le permitan cumplir de forma efectiva con la ambición que se establezca en ellas.

Dentro de los compromisos no condicionados de reducción "México se compromete a reducir de manera no condicionada el 25% de sus emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de Contaminantes Climáticos de Vida Corta (bajo BAU) al año 2030. Este compromiso implica una reducción del 22% de GEI y una reducción del 51% de Carbono Negro"[224]. De contar con recursos adicionales, el país se compromete a incrementar ese 25% hasta un 40% de reducción de emisiones.

En materia forestal, el país se comprometió a alcanzar una tasa de deforestación 0% para el año 2030, mejorar el manejo forestal, promover el uso de biodigestores, fortalecer la recuperación de pastizales, orientar la tecnificación

[223] *Ibid*., p. 42

[224] SEMARNAT, CONTRIBUCIÓN PREVISTA Y DETERMINADA A NIVEL NACIONAL DE MÉXICO, México, 2014, SEMARNAT, p. 2, Dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/mexico_indc_espanolv2.pdf , [Consultado 03/11/2016]

sustentable de los sectores de agricultura y ganadería, y restaurar ecosistemas con alto potencial de absorción de carbono. [225]

La alteración de la temperatura de la atmósfera genera cambios en la dinámica de la misma, y, por lo tanto, modifica los patrones de precipitación en el planeta. Este fenómeno tiene repercusiones particularmente graves para los ecosistemas naturales, ya que deriva en la pérdida y degradación de la riqueza biótica del planeta, la erosión de suelos, cambios en los patrones de evapotranspiración, contaminación de mantos acuíferos, entre otros.[226]

México presenta altos grados de vulnerabilidad a las variaciones climáticas, aunado a las problemáticas de pérdida de ecosistemas, contaminación del agua, calidad del aire, pérdida de especies, etc. Las tendencias de crecimiento demográfico y urbanización incrementan la presión sobre los ecosistemas, amenazando no sólo su continuidad en el largo plazo, sino también contribuyendo a reproducir las condiciones de pobreza de las comunidades que poseen los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales.

Como reservorios de carbono, los bosques en México son una parte fundamental en la estrategia de mitigación y adaptación al cambio climático, siendo éste el marco que impulsa el esquema REDD+. como una oportunidad de consolidar y reforzar los esfuerzos por conservar y manejar los ecosistemas forestales de manera sustentable y así asegurar la preservación de su biodiversidad y los servicios ambientales que ofrecen.

---

[225] *Ibid*., p. 3

[226] Julia Martínez y Adrián Fernández Coord., *Cambio Climático: Una visión desde México* [en línea], Ciudad de México, Instituto Nacional de Ecología, 2004, [Dirección URL] http://www.iies.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/Victor-Jaramillo-Cambio-Climatico-Una-Vision-desde-Mexico-.pdf [Consultado: 24/10/2016] pp. 239-240

Capítulo 3- Gobernanza en el mecanismo de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD+): Instrumentos, procesos y perspectivas

3.1 Marco Jurídico

A fin de lograr un análisis más detallado sobre la implementación de REDD+ en México, es necesario comenzar con la revisión del marco jurídico que lo sustenta. Partiendo de que el objetivo último del mecanismo es la protección de los bosques para lograr como resultado la reducción de emisiones, es importante comenzar de la premisa de que la problemática es compleja e involucra diversos factores y áreas a nivel nacional. Aunado a lo anterior REDD+ nace bajo compromisos internacionales adoptados en la CMNUCC por lo que también está sujeto a regulaciones y compromisos adquiridos en estos espacios multilaterales, tanto en temas de cambio climático, como de salvaguardas y derechos sociales[227].

La revisión del marco jurídico permite además, identificar los posibles vacíos o deficiencias que será necesario atender en los próximos años para realmente alcanzar los objetivos planteados. REDD+ en México busca aplicarse como un marco para homologar elementos existentes del tema forestal en el país.

Los puntos a analizar de la legislación se centrarán tanto en aspectos ambientales de manejo, conservación y restauración; como en aspectos sociales de participación, consulta e inclusión efectiva de las partes interesadas principalmente propietarios y comunidades indígenas, basados en el

[227] Sobre este tema, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es constantemente referido para el tema de REDD+ por ser el instrumento internacional más importante relativo a los pueblos indígenas. Además de hablar sobre el derecho que tienen sobre sus tierras y territorios, el Convenio señala la importancia de garantizar la participación libre, previa e informada de los propietarios ante cualquier tema que pueda afectarlos

consentimiento libre, previo e informado de las partes.

3.1.1 Ley General de Cambio Climático

La Ley General de Cambio Climático (LGCC) fue aprobada en el año 2012 y constituye en la actualidad el principal instrumento jurídico para guiar la política del país en materia de cambio climático.

Define como objetivos principales: garantizar un medio ambiente sano, estableciendo las facultades de las entidades de la federación en la elaboración y aplicación de políticas públicas de adaptación y mitigación de cambio climático; regular y estabilizar las emisiones de GEI en concordancia con el artículo 2 de la CMNUCC; reducir la vulnerabilidad de la población y los ecosistemas ante el cambio climático a través del fortalecimiento de capacidades nacionales; y establecer las bases para la concertación con la sociedad. [228]

Se establecen como atribuciones de la federación la conducción de la política climática nacional; la elaboración, evaluación, aplicación y seguimiento de los instrumentos de política, de la Estrategia y Programa Nacional de Cambio Climático[229] y los procedimientos de consulta pública para ambos; la actualización del atlas de riesgo[230] nacional y estatales; y llevar a cabo las acciones de mitigación y adaptación; incorporar a las políticas ambientales los criterios de mitigación y adaptación; creación y regulación del Fondo para el Clima; regulación del comercio de emisiones; promoción de educación e información general sobre cambio climático; promover la participación corresponsable de la sociedad; expedir

---

[228] Ley General de Cambio Climático [en línea], pág. 1., México, Diario Oficial de la Federación (DOF) *6 de junio del 2012,* [Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301093] [Consultado: 12/12/2016]

[229] Será detallada en los siguientes apartados.

[230] Entendido por la Ley como el documento dinámico cuyas evaluaciones de riesgo en asentamientos humanos, regiones o zonas geográficas vulnerables, consideran los actuales y futuros escenarios climáticos.

las regulaciones necesarias.

La Ley crea el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) como órgano descentralizado con autonomía que fungirá como autoridad en la generación de investigaciones, metodologías, estudios, criterios, asesoría técnica y recursos humanos especializados en la materia. Asimismo, es facultad del INECC evaluar el cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación a través de la coordinación de evaluación[231], así como elaborar las comunicaciones nacionales de México ante la CMNUCC.[232]

La Ley establece que la política nacional de Cambio Climático debe basarse en determinados principios, entre los que destacan para el presente trabajo de investigación, la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad; "participación ciudadana en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional, planes y programas de mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático"[233]; y transparencia y acceso a la información.

La política en materia de adaptación buscará por su parte identificar las vulnerabilidades y atenderlas, pugnando por una mayor resiliencia y protección de la sociedad y los ecosistemas frente a las amenazas del cambio climático.

El artículo 29 enlista las acciones de adaptación que serán consideradas, entre las que se encuentra la identificación de la vocación de los suelos; el manejo y protección de los recursos forestales; el aprovechamiento sustentable de territorios destinados al desarrollo rural; entre otros. [234] Se establece en este mismo eje, que es responsabilidad de las dependencias de gobierno promover el fortalecimiento de capacidades de la población a través de capacitaciones, comunicación y

[231] Las atribuciones de la Coordinación de Evaluación se encuentran en el capítulo II de la LGCC
[232] I*bid* pp. 10-14
[233] *Ibid* p. 15
[234] I*bid*, pág. 17

acceso a la información.

De acuerdo con el artículo 32 de la Ley, la estrategia de mitigación de México será gradual y priorizará los sectores de mayor potencial de mitigación y menor costo, hasta llegar a aquellas acciones que representen costos más altos.

Establece que los objetivos de la política de mitigación será la transición hacia una economía sostenible; desarrollar sistemas de monitoreo, reporte y verificación; promover el financiamiento nacional e internacional; la congruencia de programas y políticas que busquen combatir la deforestación y promover la conservación de los ecosistemas forestales; e impulsar en el proceso de diseño e implementación de las políticas y acciones la participación de los sectores social, privado y público. [235]

Se busca que las dependencias federales estatales y municipales, implementen políticas enfocadas a la mitigación de emisiones en diversos sectores, entre ellos el sector agricultura, boques, uso de suelo y preservación de los ecosistemas y biodiversidad.

Este sector se atenderá a través de la preservación de sumideros de carbono; el combate a la deforestación y degradación de bosques; promoción de esquemas de manejo y restauración de bosques, selvas, humedales y ecosistemas costero-marinos; ampliación de la extensión de ecosistemas protegidos por esquemas de conservación existentes, entre ellos el pago por servicios ambientales, áreas naturales protegidas y unidades de reducción de emisiones por deforestación y degradación evitada; fomento de los incentivos económicos; el diseño de políticas aplicables; y promoción de la sinergia de políticas y programas ambientales y agropecuarias.

[235] *Ibid*, pág. 20

En materia de participación, la Ley establece en el artículo 109 y 110 que en el proceso de planeación, ejecución y vigilancia de la Política Nacional de Cambio Climático deberá promoverse la participación de la sociedad, manifestando opiniones y propuestas, reconocimientos, convenios, así como acciones conjuntas de adaptación y mitigación. El órgano encargado de asegurar lo anterior será la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) que será abordada más adelante. [236]

Se crea el Sistema Nacional de Cambio Climático como mecanismo de coordinación, comunicación y colaboración política, cuyo objetivo es promover la transversalidad de la política nacional de cambio climático. También se crea el Consejo de Cambio Climático (C3) como órgano permanente de consulta de la CICC cuya función será asesorar, recomendar programas, políticas o acciones a la Comisión; dar seguimiento y evaluaciones a los instrumentos de planeación; y promover la participación del sector social, privado y académico a través de consultas públicas.

Con el objetivo de canalizar y administrar los fondos y apoyos financieros destinados a acciones de mitigación y adaptación, la Ley crea el Fondo para el Cambio Climático

La LGCC instituye la creación de diversos instrumentos de planeación de la política nacional de Cambio Climático con el objetivo de alinear los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

3.1.1.1 Estrategia Nacional de Cambio Climático

La Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) enmarcada en el artículo 60 de la LGCC constituye el principal instrumento de planeación a largo plazo que

[236] *Ibid*, pág. 40

rige la política de cambio climático en el país, y fue elaborada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) con apoyo del INECC, la opinión del C3 y aprobación de la CICC.

La Estrategia tiene como objetivo "[…] enfrentar los efectos del cambio climático y transitar hacia una economía competitiva, sustentable y de bajas emisiones de carbono […]" [237] Se basa en una visión a 10, 20 y 40 años, en miras a cumplir los objetivos de reducción de emisiones al 30% para el 2020 y 50% para el 2050, más allá de cada una de las administraciones presidenciales.

La estrategia está compuesta de los siguientes temas:

Pilares de Política Nacional de Cambio Climático.

P1-Transversalidad, articulación y coordinación en las políticas y acciones climáticas nacionales

P2-Implementación de una plataforma para el desarrollo de investigación, innovación capacidades institucionales y adecuación de tecnologías climáticas

P3- Mecanismos de Medición, Monitoreo y Evaluación, Reporte y Verificación

P4-Políticas e instrumentos fiscales y económicos con enfoque climático

P5-Desarrollo de una cultura climática

P6-Fortalecimiento de la cooperación y liderazgo internacional[238]

Adaptación a los efectos del Cambio climático.

A1-Reducir la vulnerabilidad social y aumentar la resiliencia del sector a los efectos del cambio climático

A2- Reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de infraestructura estratégica y sistemas productivos

---

[237] Estrategia Nacional de Cambio Climático[en línea], pág. 17, México, Diario Oficial de la Federación (DOF), 3 de junio el 2012, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013 [Consultado: 12/12/2016]

[238] *Ibid, pág. 21*

A3- Promover el manejo sostenible de recursos naturales y asegurar la continuidad de los ecosistemas y servicios ambientales que proveen[239]

Desarrollo bajo en emisiones/mitigación.

M1-Promover la transición hacia fuentes de energías limpias

M2- Promover esquemas de eficiencia y consumo responsable de energía

M3-Transitar hacia modelos urbanos sustentables que incluyan la movilidad, edificaciones bajas en huella de carbono, y gestión integral de residuos.

M4- Promover prácticas de forestales y agropecuarias sostenibles que aumenten y conserven los reservorios de carbono

M5-Disminuir las emisiones de contaminantes de vida corta y promover la generación de co beneficios de salud y bienestar.[240]

Cada uno de los ejes estratégicos y pilares se compone a su vez por líneas de acción que describen la dirección que se pretende seguir para lograrlos. El eje estratégico M4, que constituye el más importante para el presente trabajo de investigación, establece en sus líneas de acción como prioridades, la formulación de programas y políticas destinados a reducir la deforestación, enmarcado en una estrategia REDD+. La línea afirma que será necesario incluir el enfoque de paisaje[241] e impulsar el desarrollo rural sustentable, respetando las salvaguardas.

3.1.1.2 Programa Especial de Cambio Climático

El Programa Nacional de Cambio Climático es el instrumento de planeación que

---

[239] *Ídem*

[240] *Ídem*

[241] De acuerdo al Centro para la Investigación Forestal Internacional (CIFOR) aunque no existe una definición única del concepto, el enfoque de paisaje puede entenderse como una forma holística de concebir los distintos usos de la tierra que además suelen estar en competencia, dentro de un territorio determinado. Se busca que estos enfoques logren romper las dicotomías entre campos ecológicos, agrícolas y sociales, reflejando su integración en investigaciones, programas y políticas.

contiene las prioridades, estrategias, tiempos de ejecución, mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades para la ejecución de cada uno de las acciones de combate y adaptación al cambio climático.

Enmarcado en el artículo 66 y 67 de la LGCC, el Programa deberá estar alineado a la ENACC y al Plan Nacional de Desarrollo y contener las metas sexenales de mitigación y adaptación. El Programa está alineado con las metas nacionales contenidas en el PND en el siguiente orden:

México en Paz: Objetivo 1.6 Salvaguardar a la población, a sus bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano

Estrategia 1.6.1 Política Estratégica para la prevención de desastres

México próspero Objetivo 4.4 Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo

Estrategia 4.4.1. Implementar una política integral de desarrollo que vincule la sustentabilidad ambiental con costos y beneficios para la sociedad

Estrategia 4.4.2. Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso

Estrategia 4.4.3. Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente[242]

El Programa se conforma por 5 objetivos generales, cada uno con estrategias específicas que a su vez contienen líneas de acción para poder lograrlas. Los objetivos que se enlistan a continuación, estrategias y líneas de acción del PECC están sujetos a cambios y evaluaciones cada dos años, de conformidad con la LGCC.

Para efectos del trabajo de investigación, se analizará el segundo objetivo

[242]PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, Diario Oficial de la Federación 2014 – 2018 (PECC), 2014, México, pp. 29-48

“Conservar, restaurar y manejar sustentablemente los ecosistemas garantizando sus servicios ambientales para la mitigación y adaptación al cambio climático”, aunque es necesario destacar que la transversalidad es una constante de todo el Programa por lo que habrá líneas de acción y estrategias de otros objetivos que impacten directa o indirectamente en la consecución de los objetivos de REDD+.[243]

El objetivo destaca en una de sus estrategias, la importancia de restaurar y conservar los ecosistemas terrestres, costeros y marinos a través de mecanismos de protección, incluyendo las Áreas Naturales Protegidas (ANP) y dando especial relevancia a la biodiversidad que habita en ellos.

Promueve el diseño y desarrollo de esquemas de manejo integrado del territorio con participación de la población; la identificación de la conectividad de los ecosistemas, la protección de la biodiversidad y el aumento de las ANP y otras modalidades de conservación.

La Estrategia 2.3. "Implementar prácticas agropecuarias, forestales y pesqueras sustentables que reduzcan emisiones y disminuyan la vulnerabilidad de ecosistemas", busca a través de sus líneas de acción, promover prácticas agrícolas y pecuarias sustentables que garanticen la seguridad. alimentaria, sin dejar de lado la planeación y aprovechamiento adecuado de tierras. Las líneas de acción 2.3.4 y 2.3.5 buscan impulsar la restauración, manejo sostenible y preservación de los ecosistemas forestales.[244]

Ligada a la anterior, la estrategia 2.4 pretende atender los instrumentos para reducir las emisiones derivadas de estas actividades, como los ordenamientos forestales comunitarios y el mecanismo REDD+, mencionado en la línea de acción 2.4.4. Establece la intención de crear la línea base del cálculo de emisiones y

[243] *Ibid p. 34*
[244] *Ídem*

absorciones por sumideros en el sector agrícola y de USCUSS.

Como parte del objetivo, se enlistan programas y estrategias de algunas dependencias gubernamentales que son relevantes al alinearse con objetivos del PECC, incluyendo la perspectiva de género en el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres PROIGUALDAD 2013-2018 y Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018.[245]

3.1.2 Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

El Desarrollo Forestal Sustentable es entendido por la legislación vigente como:

un proceso evaluable y medible mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad forestal y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector [246]

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) busca, a través de la designación de atribuciones, responsabilidades, principios y estrategias generales, alcanzar un desarrollo forestal que no comprometa la continuidad de los recursos forestales y se alinee con la mejora de la calidad de vida de los propietarios de los mismos.

---

[245] PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO 2014 – 2018 (PECC), 28 de abril de 2014, México pp. 34-39 Dirección URL: http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/PPD02/DO3301.pdf

[246] Poder Ejecutivo federal. “Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable”. México, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, *Diario Oficial de la Federación,* 25 de febrero de 2003*, pág. 23*

El objetivo de la Ley es "regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios [...]"[247]

La Ley establece las competencias de la Federación, entre las que se encuentran la compensación por los servicios que proveen los ecosistemas, las regulaciones y autorizaciones del uso de suelo en terrenos forestales, así como su control y vigilancia. Establece asimismo que la Federación debe "Generar mecanismos para impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en la protección, vigilancia, ordenación, aprovechamiento, cultivo, transformación y comercialización de los mismos"[248]

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se encargará de coordinar a las partes competentes, difundir las políticas y apoyos, promover los criterios forestales en las acciones institucionales, promover la atención a propietarios y titulares en la autorización de aprovechamientos forestales, entre otros. [249]

Los estados por su parte, alineados al PECC y al programa estatal pertinente, deberán aplicar las estrategias forestales en el territorio de su competencia, promover educación, investigación capacitación y cultura en el tema forestal; acciones de saneamiento de los ecosistemas forestales; promover la participación directa de los propietarios y poseedores de recursos forestales, brindándoles asesoría y capacitación para elaborar programas de manejo, de plantaciones comerciales y de diversificaciones de actividades forestales.

Asimismo, establece como su responsabilidad la asesoría y capacitación a

[247] *Ibid* pág. 1
[248] *Ibid*, pág. 10
[249] *Ibid*, pp. 15-16

ejidatarios, comuneros, comunidades indígenas y otros productores y poseedores, sobre sus formas de organización, y el impulso a actividades productivas integradas que favorezcan el mejoramiento de su hábitat natural.

Los municipios deberán promover los programas educativos y de capacitación, diseñar, desarrollar y aplicar incentivos para promover el desarrollo forestal; participar en los programas de reforestación, forestación, restauración de suelos, entre otros; promover la participación de organismos no gubernamentales, públicos y privados en proyectos de apoyo al desarrollo forestal sustentable.[250]

La política nacional en materia forestal deberá promover el fomento y la adecuada planeación de un desarrollo forestal sustentable. La política nacional en materia forestal deberá basarse en los siguientes principios rectores:

- Que el aprovechamiento de recursos forestales sea fuente permanente de bienestar e ingresos para los propietarios y poseedores, y genere una demanda suficiente para satisfacer a la sociedad, la industria y la exportación.
- Empoderar a las comunidades y otros agentes productivos, fortaleciendo su capacidad de decisión y acción ante las autoridades, así como la aplicación de sus experiencias y conocimientos en el aprovechamiento de los recursos
- Atender de forma integral a los propietarios y usuarios del bosque con base en el Sistema Nacional Forestal
- Orientar los comportamientos productivos y de consumo a través de mecanismos fiscales, de mercado y jurídicos
- Adoptar procesos de gestión integral de los recursos forestales a fin de asegurar su permanencia y calidad
- Generar mecanismos económicos que incentiven, compensen y apoyen a

[250] *Ibid*, pp. 14-15

los propietarios a generar y conservar los recursos forestales[251]

El artículo 32 hace mención de los criterios obligatorios de carácter social que debe seguir la política forestal, entre los que se encuentra la participación directa de las comunidades y pueblos indígenas en la elaboración y ejecución de los programas forestales de sus localidades, basado en el respeto a sus tradiciones y cultura; y la participación de actores públicos, privados y sociales en la conservación, restauración, aprovechamiento y protección de los ecosistemas forestales.

Por otra parte, en materia ambiental y silvícola los criterios obligatorios son, entre otros, la promoción de las áreas forestales permanentes; la protección, conservación y restauración de los recursos forestales; y el impulso de un aprovechamiento de suelo que no resulte en erosión y degradación. [252]

También habla acerca de la promoción de programas de estímulos y reconocimiento a titulares y prestadores de servicios técnicos. La SEMARNAT y la Comisión Nacional Forestal promoverán mecanismos económicos, en el marco de los tratados y acuerdos internacionales derivados, para fomentar acciones de conservación y preservación.

Asimismo, en caso de existir degradación o desertificación, la Secretaría promoverá en conjunto con los propietarios acciones de recuperación de los ecosistemas forestales, dotando recursos económicos a los segundos en caso de que carezcan de ellos. El artículo 134 Bis resulta particularmente relevante para REDD+, ya que reconoce el derecho de los poseedores de terrenos forestales de recibir los beneficios económicos que resulten del manejo forestal sustentable.

La política ambiental en materia forestal, debe respetar las salvaguardas

[251] I*bid*, pág. 23
[252] *Ibid* pp. 24- 25

reconocidas por el derecho internacional, así como las siguientes condiciones:

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.[253]

La Ley contiene un apartado específico sobre la participación social, en la que se estipula que las autoridades y dependencias públicas tienen la obligación de transparentar la información que se solicite, así como abrir espacios de participación para agentes sociales, privados, académicos, así como personas morales y físicas interesadas en expresar sus opiniones y propuestas para la política forestal. [254]

3.2 Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENAREDD+): perspectivas generales y etapa actual de implementación

[253] *Ibid* pág. 54

[254] Hasta el momento de impresión del presente trabajo, la LGDFS se encontraba en proceso de ser abrogada por un nuevo instrumento presentado el 20 de Septiembre del 2016 a la Cámara de Diputados. La nueva Ley y su proceso de aprobación ha sido denunciado por diversas organizaciones de la sociedad civil por no surgir de un proceso de consulta y discusión. El Consejo Nacional Forestal (CNF) como principal órgano de consulta y participación del que se hablará más adelante, ha interpuesto solicitudes y propuestas para incluir a la nueva Ley, sin que estas hayan sido tomadas en cuenta

En el 2010 durante la COP16 celebrada en Cancún, México presentó la "Visión de México sobre REDD+", documento que constituyó el primer paso para la construcción de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENAREDD+).

En él, se expusieron los principios y ejes rectores de la política de mitigación de cambio climático, así como los compromisos que México estaría dispuesto a asumir para el 2020. Por la profunda interrelación con la deforestación, se destacó la importancia de centrar los esfuerzos en el desarrollo rural sustentable y de alinear las políticas, hasta el momento contradictorias. [255]

De forma general, REDD+ es una propuesta internacional de incentivos positivos, que busca persuadir a los países en desarrollo con ecosistemas forestales a reducir sus tasas de deforestación y degradación a cambio de una recompensa económica.

Como parte de los requisitos establecidos en el Apéndice I de los Acuerdos de Cancún abordados en el capítulo anterior, cada país debía elaborar durante su etapa de preparación, una Estrategia o Plan Nacional para abordar el mecanismo. Posteriormente podrían implementarse las etapas de demostración en la que se adoptarán políticas y acciones orientadas a resultados REDD+, y por último las medidas (pagos) basadas en resultados que serán sujetas a Verificación, Reporte y Monitoreo. [256]

La Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (ENAREDD+), cuyo primer borrador fue publicado en octubre del

---

[255] Cfr., Comisión Nacional Forestal (Conafor), Visión de México sobre REDD+ [en línea], 2010, México, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Vision_de_Mexico_sobre_REDD.pdf, [Consultado el: 17/11/2016]

[256] Paulina Deschamps, Iván Zúñiga, *óp., cit,* Pág. 8

2012 tras un proceso de retroalimentación y consulta, busca:

> Reducir las emisiones de GEI derivadas de la deforestación y degradación de los ecosistemas forestales y conservar e incrementar los acervos de carbono forestal en el marco del desarrollo rural sustentable para México, mediante la alineación de políticas públicas, contribuyendo a la conservación de la biodiversidad forestal, y con la garantía de aplicación y cumplimiento efectivos de las salvaguardas y principios previstos en esta estrategia y en el marco legal vigente[257]

Retomando lo establecido en la Visión de México sobre REDD+, la Estrategia pretende basarse en un enfoque territorial, de integralidad y transversalidad, marcando la ruta para el 2020 y asegurar que el país pueda estar preparado para implementar el mecanismo de la Convención.

Los hitos de la Estrategia son: Tasa de deforestación cero en ecosistemas originales; reducción de la tasa de degradación forestal respecto al nivel de referencia; prácticas de manejo y conservación tendientes a aumentar los terrenos forestales; conservación de la biodiversidad; y desarrollo del capital social que contribuya al crecimiento económico de las comunidades.[258]

Al término del 2016, el modelo de REDD+ en México fue aprobado parcialmente por el Fondo de Carbono para entrar a las negociaciones del esquema de Pago por Resultados. La única condicionante para acceder a lo anterior fue realizar en el primer semestre del año 2017 una revaloración de los datos de incertidumbre para el tema de monitoreo, que constituye uno de los componentes más

---

[257] Comisión Nacional Forestal, *Estrategia Nacional para REDD+* [en línea, 2011, México, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6462Estrategia%20Nacional%20para%20REDD_%20(para%20consulta%20p%C3%BAblica)%202015.pdf [Consultado en: 17/11/2016],], pág. 38,

[258] *Ídem*

relevantes e innovadores del mecanismo tanto en México como en el resto de los países.

Uno de los ejes rectores del mecanismo que se retoman de los Acuerdos de Cancún a nivel internacional; la LGDFS; Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS); y la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), son las salvaguardas que constituyen principios sociales y ambientales de cumplimiento obligatorio que deben permear la política forestal nacional y, por ende, la ENAREDD+.

Estas salvaguardas fueron incorporadas como uno de los siete componentes de la ENAREDD+, que serán revisados a continuación:

1. Políticas Públicas
2. Esquemas de Financiamiento
3. Arreglos Institucionales y Construcción de Capacidades
4. Niveles de Referencia
5. Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)
6. Salvaguardas
7. Comunicación, Participación Social y Transparencia.

El primer componente “Políticas públicas” busca combatir las contradicciones existentes en la legislación que, por un lado, pretenden conservar los ecosistemas forestales, y por el otro incentivan el cambio de uso de suelo y la degradación de los bosques a través de prácticas agropecuarias intensivas.

Considerando que la implementación de la ENAREDD+ involucrará diferentes dependencias y órdenes de gobierno, este componente busca alinear los instrumentos, políticas y legislación, de todas las áreas competentes. Así, su objetivo específico es “Lograr la transversalidad, coordinación, coherencia y operación integrada de programas y políticas, que sean favorables para REDD+,

generen cobeneficios y sean adaptables a los contextos de los diferentes paisajes forestales de las zonas rurales."[259]

El componente cuenta con 4 líneas de acción principales: Articular y mejorar las leyes, políticas e instrumentos al interior del sector ambiental; Adecuar políticas sectoriales para aprovechar y consolidar espacios de coordinación con enfoque territorial; Diseñar y operar los Planes, Programas y Políticas con un enfoque territorial y de largo plazo que permita un manejo sustentable de ecosistemas forestales; e Integrar e impulsar una agenda de cambios regulatorios[260] que dé certidumbre a la implementación de la ENAREDD+.[261]

El componente dos, "Esquemas de financiamiento" tiene como objetivo desarrollar un sistema flexible, diverso, gradual, eficiente y transparente que financie las actividades y políticas REDD+ a largo plazo. Se deriva tanto de instrumentos internacionales bajo el compromiso de los países anexo I de la CMNUCC de financiar actividades de países en desarrollo; como nacionales, bajo el Fondo para el Cambio Climático que crea la LGCC para canalizar recursos destinados a actividades de adaptación y mitigación.

A nivel nacional busca también adecuar y alinear los instrumentos e incentivos existentes, así como diseñar nuevos mecanismos para reducir la presión a los ecosistemas forestales, incluyendo las actividades económicas rurales.

Destaca la importancia de movilizar recursos de diversas fuentes a nivel nacional e internacional, así como del sector público y privado. Además de los esquemas de pago por resultados, busca impulsar las capacidades productivas de las comunidades y ejidos a través de créditos, promoción de la inversión, y

---

[259] *Ibid* pág. 41
[260] Incluye acuerdos y reglas comunitarias, así como mecanismos de seguimiento, vigilancia y cumplimiento de la legislación aplicable.
[261] *Ibid* pp. 41-43

fortalecimiento de capacidades técnicas y financieras.

De acuerdo a su tercera línea de acción menciona que “el marco de REDD+ México debe de desarrollar los mecanismos de distribución de beneficios que transfieran recursos de manera transparente y justa a los ámbitos locales.”[262], promoviendo a la vez formas de monitorear la distribución equitativa de beneficios.

El siguiente componente, “Arreglos institucionales y desarrollo de capacidades”, se enfoca en tres áreas específicas que serán claves para implementar la Estrategia: la operación del enfoque territorial en la gestión comunitaria y en el diseño de políticas públicas; la coordinación de instituciones y políticas que inciden en el medio rural; y la gestión monitoreada y basada en resultados.

En materia de gestión territorial, destaca la importancia de implementar arreglos institucionales de coordinación entre todos los niveles de gobierno a fin de garantizar usos de suelo múltiple con funcionalidad social, ambiental y económica de los terrenos forestales.

Tambien sobre el monitoreo y la medición de resultados, se parte de la consideración de que no existe hasta el momento un enfoque multisectorial para medir tanto el impacto como la eficacia de las políticas públicas de conservación y manejo sustentable de recursos.

Existen algunos instrumentos planteados por la LGCC que pueden servir para subsanar lo anterior, como la Coordinación de Evaluación; o bien mecanismos de medición de indicadores como el Inventario Nacional Forestal y de Suelos. También sugiere el uso de herramientas desarrolladas por otras instituciones como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) para integrar los indicadores sociales.

[262] Idem pág. 44

Por último, se busca que los grupos clave incidan de forma correcta y efectiva en las actividades forestales para lo cual se busca desarrollar las capacidades y competencias que les permitan afrontar retos y proponer de forma activa alternativas y soluciones.

La relevancia de este componente para el tema de gobernanza es fundamental, ya que hace alusión a la gestión adecuada de los recursos a través del fortalecimiento de capacidades de los actores interesados. A través de la información y la capacitación de las comunidades, se pretende que estas logren afrontar los retos y proponer soluciones ya no únicamente como sujetos pasivos del mecanismo, sino como formuladores, ejecutores y vigilantes del mismo. Al respecto señala que se busca:

> superar el concepto del receptor pasivo de conocimiento para privilegiar la participación y la reflexión como ejes para generar aprendizajes significativos; lo cual involucra el reconocimiento del conocimiento previo de los trabajadores rurales y su participación en la construcción de nuevos aprendizajes en el marco de las organizaciones.[263]

Lo anterior refleja el reconocimiento, al menos en teoría, de la importancia de las comunidades en el proceso de aprendizaje y mejora del mecanismo. Partiendo de ello, incentiva la construcción de condiciones locales de gobernanza en la planeación y formulación de REDD+, reconociendo que por un lado la participación debe ser libre, previa e informada, y por el otro, las instituciones deben comprometerse a desarrollar estructuras de participación y coordinación local.[264]

Una de las características de la gobernanza es precisamente la incidencia de

[263] *Idem*, pág 53
[264] *Ibid,* pág 56

nuevos actores y grupos de interés, que se convierten en agentes activos del proceso de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas, en este caso de REDD+. Este componente refleja la relevancia que adquieren otros actores para complementar recursos, capacidades y conocimientos, y de esta forma tratar de asegurar la efectividad del mecanismo. [265]

Para medir la efectividad de políticas, programas y cualquier otro instrumento de la acción de gobierno, estos deben integrar instrumentos de medición e indicadores claros para rastrear la evolución de los resultados. En este sentido, la ENAREDD+ contempla el desarrollo de un "Nivel de Referencia" mediante el cual puedan enriquecerse los datos, hasta ahora limitados, sobre las tasas de deforestación y degradación a nivel nacional, estatal y municipal.

Este indicador permitirá medir el avance o retroceso de las acciones y políticas implementadas para conservar los terrenos forestales, destacando la importancia de fortalecer las capacidades, asegurar transparencia en la información, y desarrollar un análisis de causas directas e indirectas de la desaparición de ecosistemas forestales.

Directamente relacionado al Nivel de Referencia del cuarto componente, el "Monitorieo, Reporte y Verificación" permitirá identificar la transformación de los ecosistemas forestales, basado en información del Inventario Nacional Forestal y de Suelos (INFyS), así como sistemas para medir el cambio de uso de suelo y la emisión de GEI del sector. Este componente responde a la condición establecida en la COP15, revisada a detalle en el capítulo anterior, de implementar metodologías para elaborar inventarios de emisiones y reservas forestales.

Nuevamente el componente alude a la importancia de las comunidades en el involucramiento del proceso de MRV , buscando fortalecer sus capacidades para

[265] *Ibid* pág. 58

incidir realmente en el proceso.

Danthe Pérez Huerta, Coordinador General Jurídico de la CONAFOR, afirma que los mecanismos de monitoreo como parte integral de la medición de resultados, es uno de los ejes más importantes y destacables de REDD+. Considera que más allá de las matrices de seguimiento que utilizan las dependencias de las Administración pública federal (APF), incluir elementos técnicos y metodológicos para medir resultados tangibles o finales, en este caso la reducción de emisiones directas por deforestación y degradación, puede ayudar a construir mejores políticas públicas.[266]

La adopción de REDD+ en México ha impulsado el mejoramiento de sistema existentes de medición como el Inventario Nacional Forestal (INF), que permite realizar mapeos regionales y de esta forma construir un sistema de MRV más robusto y completo.

Los últimos dos componentes "Salvaguardas sociales y ambientales" y "Comunicación, participación social y transparencia", son junto con el primer y tercer componentes, los más importantes para el trabajo de investigación, por plasmar ejes específicos de gobernanza para REDD+.

El primero busca desarrollar un Sistema Nacional de Salvaguardas y un Sistema de Información de Salvaguardas que garanticen el cumplimiento de criterios sociales, erigiendo una estructura legal, institucional y de cumplimiento, que incluya mecanismos de resolución de conflictos; sistemas de información y/o reporte; y mecanismos de incumplimiento.

La creación del componente de Salvaguardas se basa en los Acuerdos de

[266] Danthe Pérez Huerta, entrevistado por Daniela Castellanos Villaseñor, México, 20:00-21:00 hrs., 28 de diciembre del 2016

Cancún[267], el artículo 1 y 2 de la Constitución y el artículo 134 de la LGDFS detallado en el apartado anterior.

Las salvaguardas que guiarán la ENAREDD+ son las siguientes:

I. Inclusión y equidad (territorial, cultural, social y de género).
II. Respeto a formas de organización y gobernanza local.
III. Transparencia y legalidad.
IV. Transversalidad: integralidad, coordinación y complementariedad sectorial y entre órdenes de gobierno.
V. Distribución equitativa de beneficios para los propietarios de los terrenos forestales.
VI. Certidumbre y respeto a los derechos de propiedad de los habitantes y dueños de la tierra y al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
VII. 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.
VIII. Competitividad de las economías rurales asociadas al bosque, incluyendo a empresas forestales comunitarias.[268]

Se busca que estos principios guíen la interacción entre los propietarios y comunidades, con las entidades gubernamentales, durante todo el proceso de formulación, ejecución y seguimiento del mecanismo. Si bien cada salvaguarda es importante por ser los ejes rectores del mecanismo en materia social y ambiental, el criterio relativo a la certidumbre en los derechos de propiedad, así como el del reconocimiento de las decisiones respecto a sus territorios y bienes de forma libre, previa e informada, resultan tan fundamentales como retadores, en el contexto nacional actual.

[267] Ver listado de salvaguardas en la pág. 66
[268] *Ídem* pág. 70

El Mtro. Pérez Huerta hace al respecto de las salvaguardas la anotación de que todos los criterios abordados ya se encuentran reconocidos en la legislación nacional y en este sentido la función de REDD+ es articular los instrumentos vigentes en torno al objetivo final del mecanismo, que es la reducción de emisiones.

El último componente "Comunicación, participación social y transparencia", directamente relacionado con el anterior, tiene el objetivo de "Garantizar la comunicación, la participación social, la transparencia y la rendición de cuentas entre comunidades, organizaciones sociales y gobierno para lograr los objetivos de REDD+ y el cumplimiento de sus salvaguardas". Menciona que lo anterior buscará alcanzarse a través de las plataformas existentes de participación y comunicación, como los consejos consultivos, asambleas y comisariados, sociedad civil, unidades de manejo forestal, entre otros.[269]

El componente contempla un eje específico de intervención activa de ejidos, comunidades y propietarios, destacando la importancia de su participación libre, previa e informada. Señala la intención de crear nuevos espacios de retroalimentación que permitan integrar las opiniones y propuestas a la implementación de REDD+.

También, destaca la importancia de crear mecanismos de rendición de cuentas, resolución de conflictos, reparación de daños, atención a quejas y acceso a la información, fortaleciendo los medios existentes y generando nuevas formas de asegurar que el mecanismo sea transparente, accesible, efectivo y eficiente. [270]

Este último componente alude a formas de coordinación tanto entre los niveles de gobierno que deben promover la participación de acuerdo a las leyes analizadas, así como con otros actores que están involucrados en el proceso de

[269] Las estructuras institucionales serán analizadas en el siguiente apartado.
[270] Ídem pp. 79-82

implementación de REDD+ y son clave para su funcionamiento efectivo.

De forma complementaria a los espacios y mecanismos que insta a crear, señala la importancia de alinear y coordinar niveles de gobierno para aplicar la legislación relativa a la participación, comunicación y transparencia desde los niveles institucionales más altos, hasta las organizaciones y formas locales de gestión[271]

3.2.3 Acciones tempranas REDD+

Con el objetivo de preparar a los territorios para la fase de implementación de REDD+, se ha buscado desarrollar modelos en los que puedan identificarse de forma temprana aciertos, deficiencias y oportunidades para el mecanismo.[272]

Las acciones tempranas REDD+ (ATREDD+) son esfuerzos que se han implementado a nivel sub nacional en Jalisco, la Península de Yucatán (Campeche, Quintana Roo y Yucatán) y Chiapas a fin de identificar elementos de gobernanza, arreglos institucionales, monitoreo y financiamiento que propicien la implementación del mecanismo. [273]

Asimismo, buscan fortalecer las capacidades locales respecto a los ejes rectores de REDD+; desarrollar unidades territoriales integradas que impulsen la competitividad y bienestar económico; identificar e integrar las opiniones, aspiraciones y posturas de los ejidos y comunidades en la construcción de

---

[271] Ídem pág.. 78

[272] Comisión Nacional Forestal, Modelo de Intervención en las Áreas de Acción Temprana REDD+, México, 2015, pág.. 27 http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6258Modelo%20de%20intervenci%C3%B3n%20REDD_.pdf

[273] Estrategia Estatal de reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal (REDD+) [DIRECCIÓN URL:http://www.ccpy.gob.mx/agenda-yucatan/redd+/] [Consultado 28/12/2016]

REDD+; y crear modelos replicables y escalables de gestión integral que funcionen como plataformas de gobernanza de REDD+.

Las ATREDD+ se implementan en áreas que cumplen las siguientes condiciones: alto riesgo de deforestación y degradación de bosques, así como un alto valor de sus ecosistemas, particularmente en términos de biodiversidad e hidrológico; voluntad política de los gobiernos locales así como participación e interés de actores locales, con experiencias relevantes que pudieran implementar modelos innovadores; necesidades de desarrollo derivados de indicadores de pobreza; avances en materia de REDD+[274]

Tabla 3. Superficie de los cinco estados en donde se realizan las acciones tempranas

Estado	Superficie total (km²)	Cobertura forestal* (km²)	Polígono de atención prioritaria (km²)
Jalisco	77,965.88	49,838.80	33,348.67
Chiapas	73,611.94	36,784.76	52,658.98
Campeche	57,277.33	41,804.89	43,309.99
Yucatán	39,533.02	27,512.92	14,574.29
Quintana Roo	44,556.28	37,120.96	33,146.42

*Según datos de la Carta de Uso del Suelo y de Vegetación 1:250,000, del INEGI, serie V (2013), con la clasificación de seis clases del IPCC.

Fuente: Comisión Nacional Forestal, Reporte de Avances de Medio Término MEXICO, 20 de Marzo, 2015 p. 20. Dirección URL: https://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/2015/April/Mid%20term%20progress%20report%20Mex140415%20FINAL.PDF

La estrategia de intervención propuesta por CONAFOR para estas áreas, busca delimitar y atender de manera focalizada las causas que promueven la

[274]Construcción del Mecanismo REDD+ en México, pág. 6 Dirección URL: http://www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/files/MANUAL-MREDD-FINAL-web-1%20(1).pdf

deforestación y degradación forestal.

A partir de una análisis metodológico, se determinan cuatro elementos clave para solucionar la problemática:

1)Acciones diseñadas para atender las necesidades y características específicas de cada región
2) Modelo de gobernanza territorial que impulse en diferentes niveles la participación de actores interesados, bajo el principio de acciones colaborativas para lograr la reducción de emisiones
3) Arreglos institucionales para mejorar la coordinación intersectorial e impulsar el desarrollo sustentable
4) Articular políticas, programas y recursos con otras instancias para impulsar la coordinación de esfuerzos [275]

El primer elemento parte de la necesidad de adaptar las formas de intervención a la diversidad de condiciones y características del país. Si bien se busca implementar el mecanismo REDD+ a nivel nacional, las particularidades que permean en cada región, hacen necesario formular acciones específicas para cada territorio. Los Programas Especiales de Acción Temprana REDD+ (PEATREDD+) que se verán en el siguiente apartado, son esas experiencias piloto que buscan precisamente atender las particularidades regionales en miras a la implementación futura del mecanismo REDD+.

En el caso de REDD+ y en general de los programas forestales, las estructuras estatales y regionales adquieren especial relevancia por la diversidad de

[275] Comisión Nacional Forestal, Modelo de intervención en las Áreas de Acción Temprana REDD+, Jalisco, 2015, p.26, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47811/Modelo_de_intervencion_REDD_.pdf

condiciones socioeconómicas que hay en el país. La variedad de circunstancias que motivan a las comunidades a deforestar, las diferentes formas de organización y participación, los posibles conflictos regionales, las actividades productivas locales, y otras condiciones que son propias de cada región, deben necesariamente ser consideradas si se busca la efectividad del mecanismo.

Emilio Cruz, de la Asociación Civil “Reforestamos México”, afirma que si bien la centralización de la política en general y forestal en particular, es uno de los principales obstáculos para construir procesos de gobernanza efectivos considerando que no hay realmente una distribución de facultades hacia estructuras locales, el problema es también la falta de capacidad y conocimiento de algunos estados para manejar su propia política forestal.

Si bien México es un país profundamente centralizado, la distribución de capacidades en el tema forestal hacia instituciones estatales es completamente necesario para poder adecuar las estrategias a las particularidades sociales, culturales y ambientales de cada región.

El segundo elemento, sobre los esquemas de gobernanza territorial, busca atender la falta de coordinación y comunicación existente entre los diversos actores que interactúan en las unidades de territorio a atender. De acuerdo al modelo, es necesario atender mediante arreglos institucionales la colaboración entre órdenes de gobierno, así como esquemas colaborativos, de participación efectiva y fortalecimiento de capacidades de las comunidades objetivo.

Los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial (APDT) toman un papel relevante en estos primeros dos elementos del modelo de intervención, al ser los organismos públicos encargados de coordinar la planificación territorial y las actividades que se desarrollen en estos territorios.

Estos agentes puede ser cualquier organismo público local relacionado con el

desarrollo rural integrado, y sus funciones generales son facilitar la implementación de acciones REDD+ durante los cambios de administraciones, coordinar recursos que complementen las inversiones de CONAFOR a nivel regional, promover la coordinación intergubernamental y mejorar la universalidad de políticas públicas; cooperar con instituciones académicas y de la sociedad para hallar soluciones a los problemas regionales particulares; y contribuir a la creación de instituciones locales de desarrollo rural.

Los Agente de Desarrollo Local (ADL) por otro lado, son Asociaciones Civiles que apoyan a las APDT en la implementación de los Programas, que ayudan a fortalecer las capacidades locales y que promueven formas de organización microrregionales.

De llevarse a la práctica cada una de sus funciones, la importancia de estos agentes en la construcción de una estructura de gobernanza es fundamental, al ser creados como un puente entre los elementos gubernamentales- instituciones, recursos y capacidades- necesarios para la implementación del mecanismo, y los elementos de la sociedad y academia que no solo aportan al proceso, sino que son parte fundamental del mismo.

Iván Zúñiga, ex director del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible señala que en la práctica los APDTs, aunque están en construcción, son un elemento controversial del mecanismo que además presenta retos considerables para lograr su implementación.

El primer reto es la distribución de capacidades hacia estos agentes; si bien el objetivo de su existencia es asignar los recursos de forma óptima, o por lo menos acordar la lógica de distribución, abrir al escrutinio externo la asignación de los mismos parece sumamente complejo en la realidad, principalmente debido a que ceder el control- o parte de él- de los recursos, implica también comprometer el

control sobre los votos y el poder político. [276]

El otro reto es garantizar que exista suficiente flexibilidad en la construcción de estos agentes, a fin de adecuarlos a las características locales de organización. Se ha dictaminado desde el gobierno federal que las juntas intermunicipales deben convertirse en los APDF oficiales, situación que ha despertado profundas discusiones principalmente dentro del CTC.

Las formas de organización al interior de los estados requieren un nivel de flexibilidad que permita adecuar a sus propios organismos como fideicomisos, uniones estatales de ejidos u otros órganos estatales, en agentes públicos.

El tercer elemento del modelo de intervención "Arreglos institucionales para fortalecer la coordinación entre sectores e impulsar el Desarrollo Rural Sustentable", plantea la armonización de los diversos sectores implicados en la política forestal de forma directa o indirecta, aunada a una alineación de los diversos niveles de gobierno.

Como fue analizado en el capítulo anterior, las causas subyacentes de la deforestación, van más allá del sector forestal, por lo que la pertinencia de autoridades de otros sectores es indiscutible.

Una coordinación efectiva con los sectores que buscan incentivar actividades productivas, es fundamental para asegurar el desarrollo comunitario tomando en cuenta el impacto de las actividades humanas en el territorio. Se pretende favorecer lo anterior mediante órganos institucionales como la CICC a través de su grupo de trabajo REDD+ (GT-REDD+ y la CIDRS a través del Grupo de Trabajo de Proyectos Territoriales.

[276] Ivan Zuñiga, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 19:00-20:00 hrs., 23 de marzo, 2017.

Por último, el cuarto elemento “Articulación de políticas y programas de otros sectores” directamente ligado con el anterior, busca que las políticas públicas enfocadas a atender diversos sectores, se integren en torno a una visión de territorio en la cuál, distintas actividades coexisten en una demarcación territorial, complementando beneficios y no progresando una en detrimento de la otra, como frecuentemente sucede en la actualidad.

Se busca que principalmente aquellas políticas ligadas al sector agropecuario, se reorienten hacia un modelo sustentable de manejo del territorio y complementen otros programas existentes como el Programa Integral de Desarrollo Rural, el Programa de Fomento a la Agricultura y el Proyecto Estratégico de Seguridad Alimentaria (Pesa).[277]

El reto que implica la aplicación efectiva de los últimos dos elementos es considerable, tomando en cuenta que la deforestación está directamente ligada, entre otras cuestiones, a los diferentes incentivos otorgados al sector agropecuario, de infraestructura y desarrollo, que se otorgan sin tomar en cuenta los impactos en el territorio.

Al no existir una coordinación efectiva entre sectores y niveles de gobierno, se presentan constantes contradicciones que terminan por favorecer las actividades productivas en detrimento los terrenos forestales.

Una vez revisados los elementos generales del modelo de intervención, el siguiente apartado tiene el objetivo de analizar la aplicación o puesta en práctica del mismo, que si bien ha sido reconocido por su visión estratégica e integral, su

[277] Comisión Nacional Forestal, Modelo de intervención en las áreas de Acción Temprana Redd+, Zapopan, Jalisco, 2015, p. 34 Dirección URL: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/47811/Modelo_de_intervencion_REDD_.pdf

aplicación efectiva choca con las problemáticas características del sector forestal en el país.

3.2.3 Programas Especiales de Acción Temprana REDD+ (PEATREDD+)

Mediante fondos federales y recursos del Proyecto Bosques y Cambio Climático del Banco Mundial, integrados por un Préstamo de Inversión Específica (SIL) y fondos del Programa de Inversión Forestal (FIP), se desarrollan los Programas Especiales de Atención Temprana REDD+ (PEATREDD+).

Se busca que los programas sirvan como experiencias de pilotaje con el objetivo de atender problemas específicos de cada región, partiendo de un enfoque territorial de aplicación y el impulso a estructuras de gobernanza territorial.

Como lo explica el primer elemento del modelo de intervención, la diversidad de circunstancias que se desenvuelven en torno a las actividades del sector forestal y rural de un territorio a otro, demandan una mayor especialización o focalización de las formas de intervención.

Los Programas de esta forma buscan identificar estas particularidades, así como realizar pruebas de campo sobre situaciones como el acceso a créditos, acompañamiento de comunidades con problemas de tenencia de la tierra, y manejo de bosques con poco valor comercial. [278]

Hasta el momento existen tres PEATREDD+: el Programa Especial de Cuencas Costeras de Jalisco; el Programa Especial para la Conservación, Restauración y el Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de la Península de Yucatán; y el Programa Especial para la Conservación, Restauración y Aprovechamiento

[278] Revisión de la Implementación de REDD+ en México, México, 2015 Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/ESP-Revision-PEATREDD.pdf [Consultado: 28/12/2016]

Sustentable de la Selva Lacandona en el Estado de Chiapas.

Los Programas Especiales realizan diversas actividades que se categorizan en el modelo de intervención de la siguiente manera:

- Conservación (pago por servicios ambientales, mejores prácticas de manejo).
- Aprovechamiento forestal sustentable
- Fortalecimiento del capital social y humano (ordenamiento comunitario, capacitación, seminarios, talleres).
- Restauración y reconversión productiva (restauración integral, sistemas silvopastoriles y agroforestales, entre otros).
- Estudios (alternativas productivas, manifestación de impacto ambiental, entre otros).

El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMCS) publicó en el 2015 su estudio "Revisión de la implementación de REDD+ en México. Análisis de los Programas Especiales en Áreas de Acción Temprana REDD+" en el que realiza un balance de los aciertos y limitantes de los PEATREDD+ para el periodo 2010- 2014.

El reporte analiza diversos factores de esta primera etapa de implementación del mecanismo integrando a través de un proceso metodológico, la opinión de distintos actores locales y nacionales, involucrados en REDD+. Cabe destacar nuevamente que la importancia de estos Programas Especiales recae en su naturaleza como pruebas piloto, a través de las cuales se pretende identificar las características que facilitarán o dificultarán la implementación de REDD+ a nivel nacional.

Lo cierto es que la puesta en práctica de políticas, proyectos o programas en el país, muchas veces difiere del escenario plasmado en papel, por lo que este

esfuerzo del CCMSS sirve considerablemente al presente trabajo de investigación, por realizar una revisión extensa de las percepciones de los actores más allá del modelo de intervención revisado en el apartado anterior.

En cuanto a los factores de éxito de la etapa de implementación de los PEATREDD+ se encontró que existe, en gran parte gracias a experiencias previas de manejo, confianza e interacción positiva entre los actores.

Respecto a la mejora continua y retroalimentación de los Programas, si bien existen diversas posturas en cada región, existe en general la percepción de que la centralización de las decisiones ha dificultado la incidencia efectiva de actores locales, salvo en casos específicos como en las Costas de Jalisco con las Juntas Intermunicipales, y en Quintana Roo dónde las gerencias estatales, el Consejo Técnico y otros actores locales han logrado con éxito integrar al Programa las mejoras propuestas. [279]

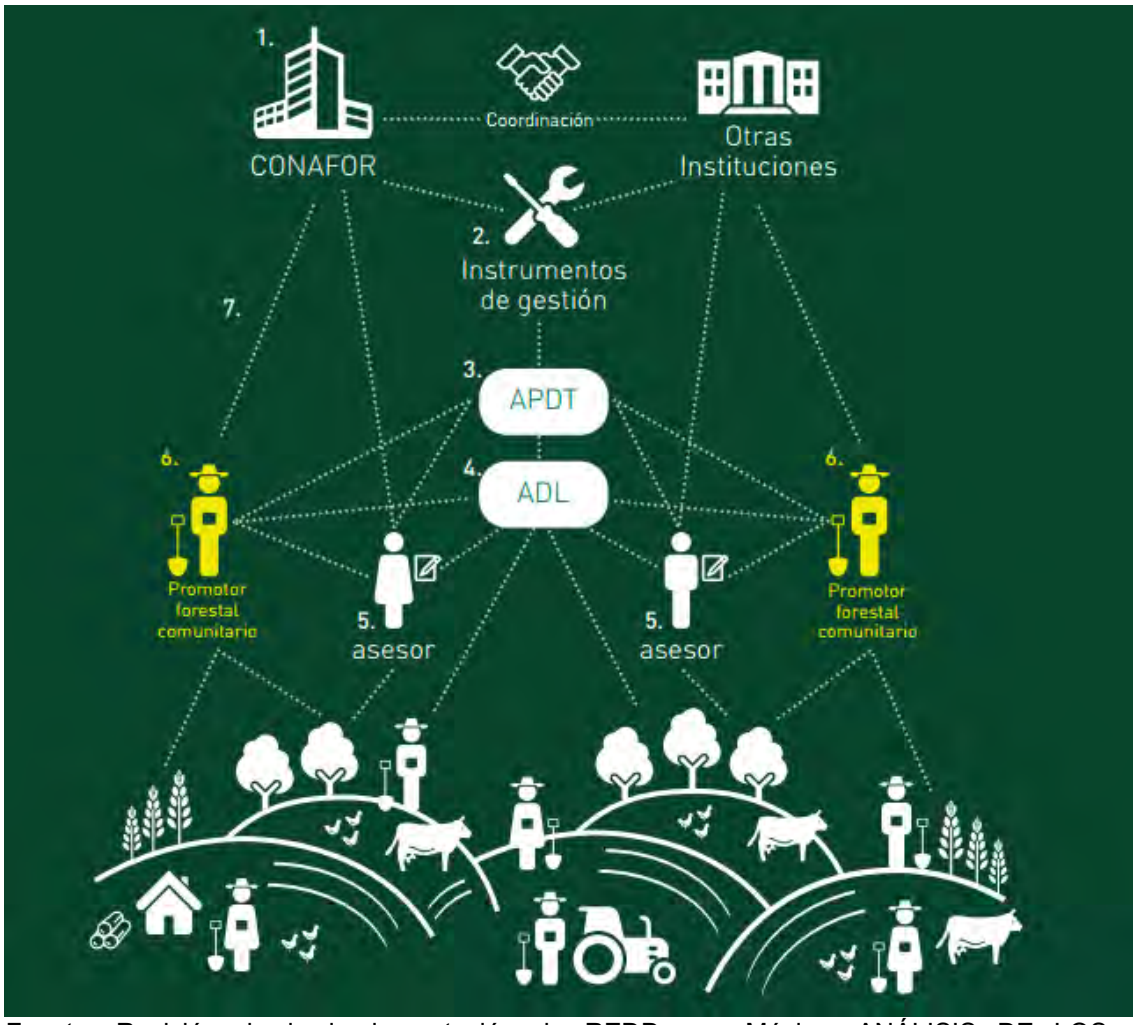
Como se mencionó en párrafos anteriores, el papel de los APDT se considera fundamental para lograr y consolidar procesos de gobernanza en la implementación de los PEATREDD+; en este sentido, las percepciones sobre su participación en la práctica son diversas y nuevamente dependen de las características de cada uno de los Programas.

En general se percibe que, si bien existe una intervención de los agentes y otros mecanismos de gobernanza territorial, por factores como falta de acuerdos y conflictos en el caso de la Selva Lacandona; falta de capacidades en el caso de Campeche; y falta de incentivos para colaborar bajo el esquema propuesto en el caso de Quintana Roo, su papel clave se ve debilitado en la construcción de acuerdos. La siguiente figura ilustra el escenario ideal de colaboración bajo el que

[279] Ibid, pág 30

es planteado inicialmente el APDF, más no ha logrado alcanzarse por las razones expuestas:

Figura 3. Modelo de intervención propuesto por los PEATREDD+



Fuente: Revisión de la implementación de REDD+ en México, ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN ÁREAS DE ACCIÓN TEMPRANA REDD+ [en línea], México, 2015, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., pág . 21, DirecciónURL: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/ESP-Revision-PEATREDD.pdf

Respecto al empoderamiento de comunidades forestales en la toma de decisiones y manejo de su territorio, elemento fundamental para la gobernanza, se encontraron los siguientes resultados:

- PESL

  Visión paternalista ha dificultado el desarrollo de capacidades más allá del programa de PSA
  No se ha logrado la apropiación de las comunidades de los programas de gestión integral del territorio

- PECCJ
  El problema general en el programa de Jalisco recae en la incapacidad del mismo para desarrollar capacidades de gestión, aprovechamiento y empoderamiento de las comunidades. Además de un compromiso limitado por parte de estas últimas, destaca la limitada capacidad del programa por mejorar los procesos organizativos y asociativos de las comunidades y ejidos.

- PEPY
  En el caso de Campeche, las facultades del promotor forestal son absorbidas en ocasiones por los Agentes Territoriales que monopolizan en gran medida la toma de decisiones. Existe además una falta de conocimiento acerca de los beneficios del Programa.

  El caso de Quintana Roo resulta particularmente exitoso en el tema de empoderamiento ya que existe en general la percepción de que el Programa ha permitido el fortalecimiento de la gobernanza local, las capacidades de ejidos y comunidades, promoviendo la figura de promotores forestales, aunado a fuertes campañas de difusión y foros de participación. En este caso el principal reto se encuentra en los intereses de inversionistas privados y fallas burocráticas para realizar trámites.

  Otro de los resultado más importantes identificados es en materia de asignación de recursos. REDD+ busca consolidarse como una política integral tanto de protección y conservación forestal, como de desarrollo comunitario a través de

alternavtivas productivas basadasen un enfoque territorial. El estudio encontró que en todos los casos, los recursos asignados son destinados a actividades de Pago por Servicios Ambientales (PSA), presentando una enorme diferencia respecto a los otros rubros, como puede observarse a continuación:

Tabla 4. Ejercicio de los recursos por año en los PEATREDD+, 2010-2014 (PESL, PECCJ, PEPY)

	Aprovechamiento forestal	Conservación (PSA)	Estudios	Fuego	Sistemas productivos innovadores	Restauración y reforestación	Silvicultura comunitaria	Total	%
2010	-	$61,378,385	-	-	-	-	-	**$61,378,385**	**7%**
2011	$685,188	$101,743,585	$1,080,000	$2,624,500	$268,140	$38,527,207	$3,949,647	**$148,878,267**	**17%**
2012	$1,815,563	$57,280,443	$720,000	$5,021,701	-	$29,611,938	$18,048,498	**$112,498,143**	**13%**
2013	$9,841,841	$199,297,257	$1,283,062	$11,341,784	$11,692,423	$49,457,842	$22,561,619	**$305,475,828**	**36%**
2014	$4,151,791	$155,770,040	$14,670,123	$1,031,681	$20,477,258	$13,005,098	$18,991,831	**$228,097,821**	**27%**
TOTALES	**$16,494,383**	**$575,469,709**	**$17,753,185**	**$20,019,666**	**$32,437,821**	**$130,602,085**	**$63,551,595**	**$856,328,443**	**100%**
%	**2%**	**67%**	**2%**	**2%**	**4%**	**15%**	**7%**	**100%**	

Fuente: Revisión de la implementación de REDD+en México, ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES EN ÁREAS DE ACCIÓN TEMPRANA REDD+ [en línea], México, 2015, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., pág . 24, DirecciónURL: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/ESP-Revision-PEATREDD.pdf

Lo anterior refleja una importante contradicción respecto a las bases en las que fue propuesto el mecanismo REDD+ ya que en primer lugar destaca la priorización de programas. Se trata de una continuación de programas anteriores que, si bien han logrado detener la deforestación e involucrar a las comunidades en el cuidado

de los bosques, esta depende del flujo constante de recursos públicos. Tanto la falta de apropiación de los Programas, como el poco impulso a actividades productivas innovadoras, que sí existen en el diseño del mecanismo, minan desde la base, las posibilidades de que este se convierta realmente en una solución a largo plazo.

En Campeche, por ejemplo dueños y poseedores de los terrenos forestales identifican al Programa como una fuente de empleo temporal y no como un programa que impulse el Desarrollo Rural Sustentable. Lo anterior nos señala la gravedad de direccionar los recursos hacia soluciones superficiales de ingreso, en lugar de apostar por un desarrollo comunitario basado en enfoques productivos innovadores.

Será importante en los próximos años dar seguimiento puntual a los resultados obtenidos en este y otros estudios, considerando el riesgo de que el esfuerzo y recursos que se han destinado a la implementación del mecanismo sean en vano por no atender a tiempo las fallas, en su mayoría sistémicas.

3.2.4 Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE)

En los estados donde se han implementado las Acciones Tempranas REDD+ se propuso la implementación de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) como parte de la propuesta presentada por México ante el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés).

El componente principal de la IRE son los instrumentos de planeación territorial conocidos como Programas de Inversión (PI), que serán implementados por cinco años. Su objetivo es promover las actividades productivas regionales y el manejo de recursos naturales que impacte positivamente en el desarrollo rural sustentable y finalmente en las causas de la deforestación y degradación forestal.[280]

[280] Comisión Nacional Forestal, Guía para la construcción participativa de los programas

Una vez que se elabore el diagnóstico, sistematización de información y definición de actividades que se incluirán en el Programa, éste se consolidará a través de un proceso de planeación incluyente y participativa que buscará "integrar las realidades y necesidades locales y la validación de las actividades clave para las mejoras de la gestión del territorio. Este proceso busca la participación de distintos actores, con el objetivo de coordinar esfuerzos y que la implementación del PI sea más eficiente."[281]

Algunas de las acciones que están contempladas son el aprovechamiento forestal sustentable, el fortalecimiento de la gestión local, actividades agropecuarias sustentables, entre otras. Como se ha revisado extensamente en apartados anteriores , la falta de ingreso es una causa determinante de la degradación y deforestación, por lo que este componente es parte de a integralidad que se busca dar a la solución de la problemática.

Es importante destacar la IRE es la manifestación practica de todo el proceso anterior que se ha llevado a cabo en el marco de REDD+, desde la retroalimentación de la ENAREDD+, hasta las lecciones aprendidas en los PEATREDD+. Todo ello ha servido para que la iniciativa sea realmente una propuesta sólida de alternativas productivas basadas en las características locales. Es a partir de su implementación que México recibirá el pago por resultados en la etapa posterior del mecanismo .

---

de inversión Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) [en línea], México, 2015, Comisión Nacional Forestal, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6786Guia%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20participativa%20de%20los%20programas%20de%20inversion.pdf [Consultado: 24/10/2016]

[281] Ibid, pág. 7

3.3 Los procesos de gobernanza en REDD+: Consulta, Participación e Incidencia

Como se vio en el primer capítulo, la gobernanza resulta de un proceso de transformación general del Estado y del entorno político, económico, social y tecnológico a nivel internacional. Como resultado de ello, se presenta una creciente apertura y nuevas formas de interacción basadas en la negociación, el consenso y la cooperación con otros actores nacionales e internacionales que en este caso de estudio, van desde plataformas internacionales de negociación, hasta organizaciones locales que defienden derechos de propiedad y manejo.

Si bien el tema de bosques no es reciente para México, los compromisos nacionales e internacionales de mitigación de cambio climático han impulsado diferentes discusiones sobre el tema, en particular la importancia de construir estructuras y procesos de gobernanza para mejorar la efectividad de la política forestal del país.

La aplicación efectiva de procesos de gobernanza se refleja entre otras formas, en la incidencia de actores externos en la formulación de las políticas públicas o programas, que desde el otro lado se consolida como una apertura en el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Los espacios de consulta y participación, son en este sentido fundamentales, ya que más allá de recabar opiniones, son idealmente una fuente de información para retroalimentar los instrumentos de gobierno y asegurar una mejor atención a los problemas identificados.

El tema forestal en México envuelve tanto por vínculos históricos, como por el precedente jurídico, una estrecha relación con actores externos, principalmente comunidades, ejidos y organizaciones sociales. A lo largo de las últimas décadas se han desarrollado también mecanismos institucionales para canalizar las distintas voces, opiniones y posturas, en la formulación de la política forestal del país, aunque con matices dependiendo de la administración en turno y los

intereses ligados al tema.

En los siguientes apartados se analizarán los espacios y mecanismos que cobijan al programa REDD+ en su objetivo por implementar procesos abiertos, participativos e incluyentes, así como un balance de la efectividad que tiene cada uno en la práctica para alcanzar dicho objetivo. Lo anterior se enriqueció con entrevistas realizadas a representantes de organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales.

3.3.1 Proceso de consulta en la construcción de la ENAREDD+: Perspectivas Generales

La ENAREDD+ que fue revisada en al apartado anterior, fue elaborada a partir de un proceso de consulta, en el cual actores provenientes de diferentes partes del territorio nacional emitieron opiniones, recomendaciones, necesidades y preocupaciones respecto a la forma en la que se deberìa abordar REDD+ a nivel nacional.

El último Plan de Consulta publicado en junio del 2015, contemplaba como objetivos principales: informar a los grupos interesados sobre el contenido y estructura de REDD+; recolectar recomendaciones y retroalimentación sobre la ENAREDD+, sus siete componentes, objetivos y líneas de acción; llegar a acuerdos o consentimiento sobre los objetivos, componentes y líneas de acción de la Estrategia, buscando el apoyo de diferentes sectores; integrar y realizar cambios pertinentes al documento de ENAREDD+ y documentar el proceso de consulta. [282]

[282] *Cfr.*, Comisión Nacional Forestal, Plan de consulta de la Estratega Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENAREDD+), México, 2015, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121243/Plan-de-Consulta-ENAREDD_.pdf pp. 11

La consulta va dirigida principalmente a pueblos y comunidades indígenas; comunidades campesinas y ejidos; propietarios de terrenos forestales; grupos activos en la gestión forestal; academia, sociedad civil y cualquier interesado. El Plan de Consulta establece distintos tipos de audiencia con el objetivo de adecuar las estrategias y medios, a sus características específicas.

Tabla 5. Audiencias y destinatarios identificados para el proceso de consulta REDD+

Audiencia	Destinatarios
Sustantivas	Pueblos y comunidades indígenas y ejidos y comunidades: Personas propietarias de terrenos en zonas rurales y sus organizaciones principalmente forestales y organizaciones de productores forestales o silvicultores, población indígena, silvicultores, campesinos, habitantes de regiones forestales, autoridades ejidales y comunales y sus organizaciones, estructuras organizativas sociales y gubernamentales a nivel estatal y local orientadas al manejo de recursos naturales.
Apoyo	Organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la gestión del medio ambiente y de desarrollo rural en el ámbito federal, estatal y regional, asesores, consultores y prestadores de servicios técnicos y sus organizaciones.
Factoriales	Académicos, investigadores, expertos y sus instituciones u organizaciones, empresarios, industriales y productores forestales y agropecuarios y sus organizaciones productivas, políticas y sociales, medios de comunicación (generales y especializados; nacionales y locales)
General	Público en general

Fuente: Comisión Nacional Forestal, Plan de Consulta de la Estrategia Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENAREDD+), [en línea], México, 2015, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121243/Plan-de-Consulta-ENAREDD_.pdf [Consultado: 16/12/2016][283]

[283] *Cfr.*, Ibid pág.. 16

Se determina que la consulta debe regirse por los siguientes principios orientadores:

a. Participación plena y efectiva de los actores interesados
b. Integración de una amplia variedad de actores interesados, a diferentes niveles
c. Transparencia y el acceso oportuno a la información.
d. Facilitar el intercambio de información y diálogo entre actores interesados
e. Ausencia de coacción o condicionamiento.
f. Respeto a los procesos, formas de organización, autoridades, culturas y lenguas de pueblos indígenas.
g. Igualdad de condiciones para la participación de los actores interesados
h. Perspectiva de género
h. Integración de participantes de diferentes edades
i. Proceso accesible e imparcial
j. La consulta deberá conducir a la retroalimentación de la ENAREDD+. [284]

Se consideró que el plan de consulta de dividiera en tres etapas, comenzando con la fase informativa en la que se buscó difundir el conocimiento básico sobre el mecanismo[285]. Considerando la variedad de actores involucrados, se plantearon diversas modalidades de difusión[286] a fin de llegar a los diversos actores que estarían involucrados en REDD+[287].

La efectividad en esta primera fase de la consulta es fundamental para asegurar

[284] *Idem*
[285] *Ibid* pág.. 11-12
[286] Algunas de estas fuentes de difusión son los proyectos para la difusión de la ENAREDD+ a cargo del Programa de Fomento a la Organización Social, Planeación y Desarrollo Regional (PROFOS); los Foros regionales de desarrollo forestal comunitario; el curso en línea "Bosques, Cambio climático y REDD+ en México"; capacitaciones presenciales; difusión en la Revista Innovación Forestal de CONAFOR; Mesa indígena y campesina del Consejo Nacional Forestal (CONAF); el portal de internet para la Estrategia Nacional REDD+ ; grupo de trabajo interinstitucional entre CONAFOR y CDI para dar seguimiento al Plan Rector de consulta de la ENAREDD+; y la utilización de plataformas existentes. [286]
[287] I*bid* pp. 19-22

un diálogo entre los actores y las autoridades en las etapas consecuentes, ya que garantiza una participación informada de los actores. La difusión de objetivos, procedimientos, beneficios, y otros elementos de REDD+ y su correcto entendimiento por parte de todos los actores, principalmente los propietarios, asegura por un lado una dinámica efectiva de retroalimentación, y por el otro una aplicación en manos de los propietarios, realmente orientada a los objetivos de REDD+.

La segunda etapa de la implementación es la fase consultiva, que consta de dos componentes: Retroalimentación y opinión; y toma de acuerdos o consentimiento. En el primero se contempló la realización de 32 foros de consulta estatales, incluyendo la modalidad dirigida a pueblos indígenas con apoyo del Protocolo Especial de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

En la siguiente fase "Consentimiento, construcción de acuerdos, firma de acuerdo y seguimiento" se busca que una vez que las comunidades locales, pueblos indígenas, y propietarios discutan y lleguen a resoluciones internas, apoyadas por asesores en temas legales, técnicos y culturales, presenten su posicionamiento en la Mesa Indígena y Campesina del Consejo Nacional Forestal[288]. Posteriormente se procederá a la firma de los compromisos específicos y al establecimiento de un mecanismo de seguimiento y monitoreo de dichos compromisos.[289]

La última etapa es la fase de sistematización de comentarios en la cual la CONAFOR integrará los comentarios, opiniones y recomendaciones pertinentes que hayan sido emitidas durante la fase previa. Para fines de este proceso de difusión y consulta, se determinó que la aplicación sería en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal, dando especial atención a las zonas rurales de las

[288] Espacio de concertación del Consejo Nacional Forestal conformado por representantes de organizaciones de comunidades locales, instancias y autoridades tradicionales indígenas de regiones forestales, para participar en el proceso de consulta de la ENAREDD+
[289] *Ibid.,* pág.. 28

regiones forestales y de la frontera agrícola.

En el documento “Avances del proceso de consulta pública de la Estrategia Nacional REDD+” publicado en junio del 2016, se da a conocer el alcance de las distintas modalidades mencionadas hasta este momento. En la modalidad virtual, se contó con la participación de 638 personas de las cuales 39 provenían de 13 diferentes pueblos indígenas. Para la modalidad presencial, se realizaron un total de 56 foros estatales con 5, 084 asistentes; de los anteriores 468 eran personas indígenas y 650 jóvenes.[290] Sobre los foros temáticos dirigidos a públicos específicos como mujeres y comunidades indígenas y afrodescendientes se contó con la participación de un total de 12, 245 personas provenientes de 209 localidades distribuidas en 23 estados de la República.

La fase actual del proceso se encuentra en el seguimiento al posicionamiento que realizarán las organizaciones de propietarios y comunidades indígenas a la Mesa Indígena y campesina del Consejo Nacional Forestal, la integración de comentarios a la versión final de ENAREDD+, y la realización de un documento sobre lecciones aprendidas. [291]

Basar la implementación de REDD+ en procesos de gobernanza es una aspiración constantemente repetida en documentos oficiales nacionales e internacionales y contar con un proceso de consulta es el primer paso para alcanzar lo anterior .

Los procesos de consulta, en este caso llevado a cabo a través de diversas modalidades e integrando una diversidad de actores, circunstancias y

[290] Comisión Nacional Forestal, Avances del proceso de consulta pública de la Estrategia Nacional REDD+[En línea] , México, 2016, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Dirección URL] http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121192/Avances-consulta-ENAREDD.pdf [Consultado: 10/10/2016]
[291] *Ídem*

particularidades para enriquecer la Estrategia Nacional, cristalizan de forma inicial el proceso de apertura en la toma de decisiones que se revisó en el primer capítulo.

Integrar el proceso de consulta a las fases de preparación, es fundamental para incrementar las posibilidades de que REDD+ pueda convertirse en una solución real a la problemática forestal del país, sin embargo a este respecto cabe agregar que aún el alcance de la consulta es sumamente limitado.

Considerando el principio que justifica el desarrollo de los PEATREDD+ que reconoce las distintas realidades del país, ampliar el alcance de las consultas a propietarios es fundamental para entender y realmente atender las causas y circunstancias que rodean la problemática forestal del país. Además, es facultad del estado orientar las demandas y voces de aquellas poblaciones cuya condición de marginación dificulta aún más su participación activa en estos procesos.

Emilio Cruz de Reforestemos México, comenta que los espacios institucionales que existen para incentivar el diálogo son difícilmente ocupados por los propietarios de los bosques o las comunidades que habitan en estos territorios debido a limitaciones físicas y económicas, además de la clara centralización de estos espacios.

Comenta que espacios como el CTC-REDD+ o el CONAF son aprovechados por Asociaciones que trabajan con los propietarios, y que finalmente interpretan, aunque sea en menor medida, las posturas y opiniones de acuerdo a lo que consideran más adecuado para estas poblaciones.

En esta línea, la consulta directa es una forma más efectiva de enriquecer la Estrategia a través de posturas de los comuneros, ejidatarios y otros actores que día a día viven la problemática, no sólo desde el punto de vista de política pública, sino también -y posiblemente más importante- desde la perspectiva social y de

subsistencia.

El proceso de consulta es destacable y reconocible ya que claramente ha integrado distintas formas que llegar a públicos diferentes, no obstante de no atenderse la condición limitada de su alcance, puede resultar en el sesgo muestral, al excluir poblaciones marginadas o grupos vulnerables en la retroalimentación de la Estrategia.

Emilio Cruz e Iván Zúñiga coincidieron en este sentido en que la diversidad de realidades que hay en el país, hace sumamente complejo un proceso de consulta realizado con un enfoque nacional. Afirman que al igual que otras actividades relacionadas con REDD+ y el sector forestal en general, la transición hacia una regionalización puede tener mejores resultados ya que podría adaptarse a las condiciones y demandas particulares.

Si bien el mecanismo REDD+ aún está en construcción, el modelo de gobernanza y los esfuerzos por perfeccionar la Estrategia Nacional a través de la retroalimentación de diversos actores interesados ha sido recientemente reconocido a nivel internacional. Horacio Rodríguez Vázquez, especialista en Reporte y monitoreo de REDD+ para *The Nature Conservancy* (TNC) afirma que la serie de consultas a actores y sectores diversos ha convertido a México en uno de los países donde la gobernanza en la implementación de REDD+ ha sido bastante sólida y participativa. [292]

Menciona que existen a su vez canales externos como la Alianza México REDD+, que ha permitido generar una buena relación y diálogo entre la sociedad civil y las instituciones de gobierno vinculadas al sector ambiental / forestal como SEMARNAT y CONAFOR; así como entre la sociedad civil y los gobiernos

[292] Horacio Rodríguez Vázquez, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 20:00-21:00 hrs., viernes 26 de diciembre del 2016.

subnacionales de las Áreas de Acción Temprana REDD+ (AATREDD+).

En contraste Emilio Cruz considera que el reconocimiento puede deberse principalmente a consideraciones comparativas en las que destaca el avance de México con respecto a otros países aunque esto no significa tanto que el país esté desarrollando efectivamente el mecanismo, sino que ha logrado sistematizar y adaptar a compromisos REDD+, elementos estructurales y legislativos pre-existentes.

Considera que sí existe una incidencia real de las opiniones se vio reflejada a su consideración, en la adición de las recomendaciones que emitió la Alianza, para la elaboración de la Estrategia.

3.3 Estructuras institucionales de gobernanza para REDD+

Una vez revisado el marco jurídico detrás del mecanismo REDD+, resaltan aquellas disposiciones que exigen la inclusión y el reconocimiento de otros actores en la toma de decisiones, especialmente aquellas que les afectan de forma directa o indirecta. Las leyes promueven el aprovechamiento de espacios en los que las instancias gubernamentales puedan atender las demandas, posturas y opiniones, e incluso insta a la creación de nuevos medios de interacción.

Estos instrumentos legales establecen la obligación del Estado de desarrollar una planeación democrática que promueva la consulta y participación de grupos interesados e integre sus opiniones y recomendaciones de forma efectiva.

Aunque de forma limitada, la existencia de preceptos de este tipo sugiere una apertura en el proceso de toma de decisiones, además de una clara responsabilidad del Estado por continuar fortaleciendo y creando formas plataformas de diálogo con propietarios, sociedad civil, academia, sector privado, y otros interesados.

Retomando la revisión conceptual en el primer capítulo, la gobernanza implica todas aquellas herramientas teóricas, técnicas e institucionales que, a través de su puesta en práctica, facilitan la creación de un orden social determinado. De esta forma aunado a la existencia de un amplio marco jurídico que regula e incentiva formas de interacción, la construcción y utilización de espacios que lleven a la práctica las disposiciones teóricas, es igual o más importante para la existencia de procesos de gobernanza efectivos.

Lo anterior puede ser impulsado desde distintos frentes como las redes campesinas, de propietarios, o desde la sociedad civil que, como se ha mencionado anteriormente, ha sido un actor determinante para la transformación de reglas y procesos, particularmente en el tema ambiental y de derechos humanos. El Estado como actor central, responde a estas demandas con arreglos institucionales que facilitan la concurrencia de diversos actores, el diálogo y la retroalimentación.

En el siguiente apartado se revisará algunos de los espacios que se han institucionalizado para cristalizar lo anterior tanto a nivel federal, como a nivel local, así como su papel en la construcción del mecanismo REDD+ a través de las discusiones desarrolladas en su interior.

Al respecto, cabe retomar la distinción de Rubén Martínez en el Capítulo uno acerca de los órganos participativos y procedimientos participativos. Mientras que el proceso de consulta del apartado anterior forma parte de un procedimiento participativo, las estructuras que se analizarán a continuación son órganos sistemáticos y establecidos de participación.

Posteriormente en la formulación de la Estrategia Nacional y los modelos de intervención de las acciones tempranas, se reafirma la importancia de fortalecer las estructuras de gobernanza basados en la evidencia de que estos mecanismos

locales de gobernanza propician la continuidad de las políticas de ordenamiento, manejo y conservación, además de facilitar la articulación y atención efectiva a problemas sociales de salud, alimentación, entre otros.[293]

3.3.1 Consejo Técnico Consultivo REDD+ (CTC-REDD+)

Los Consejos Técnicos Consultivos constituyen la forma de participación ciudadana más institucionalizada en México. Estos se entienden como "órganos colegiados de participación y consulta, donde interaccionan los actores públicos, privados y civiles, y están encargados de opinar y proponer en alguna de las partes del ciclo de las políticas públicas."[294]

El Consejo Técnico Consultivo REDD+ (CTC- REDD+) se crea en el marco de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)[295] cuya obligación de acuerdo a la LGCC, es abrir espacios para que actores públicos y privados expresen sus opiniones y recomendaciones en torno a la política nacional de cambio climático.

A fin de asegurar la transversalidad del mecanismo REDD+ y orientar las acciones específicas de implementación de cada una de las Secretarías que la conforman,

---

[293] Cfr. modelo de intervención p. 35

[294] Rubén Martínez Sánchez*, óp. cit* pág.. 57

[295] La Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) fue instalada oficialmente en el 2005 por disposición del artículo 45 de la LGCC, con el objetivo de coordinar los esfuerzos que, dentro de sus ámbitos de acción y competencias, implementen las entidades y dependencias en materia de Cambio Climático, así como aplicar los criterios de transversalidad de las políticas públicas. La Comisión está conformada por las siguientes Secretarías: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de Marina; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría de Turismo; y la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

la CICC crea el Grupo de Trabajo sobre Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (GT-REDD). De acuerdo al artículo 23 del reglamento de la CICC, los Grupos de Trabajo podrán crear consejos o subgrupos para consulta técnica o asesoría para el cumplimiento de sus objetivos[296] .

A partir del Consejo Técnico Consultivo del programa de pagos por Servicios Ambientales (CTC-PSA), se crea en el 2008 el Consejo Técnico Consultivo para REDD+ que fue formalizado hasta el 13 de mayo del 2010, como un órgano de consulta y opinión técnica multisectorial, que tiene representación de diferentes sectores como la sociedad civil, productores, representantes de la academia, investigadores, e instituciones relacionadas con temas de REDD+. El objetivo del Consejo es buscar canales de comunicación y canalizar las iniciativas con el grupo de trabajo de REDD+ de la CICC, además de promover un mecanismo para el diseño y aplicación de la ENAREDD+.

El Consejo Técnico Consultivo REDD+ (CTC-REDD+) actualmente es una de las estructuras institucionales más presentes en la construcción del mecanismo y sobre todo, en la retroalimentación del mismo por parte de organizaciones de propietarios y de la sociedad civil.

Iván Zúñiga menciona que el CTC-REDD+ ha sido una piedra angular para el proceso de interacción y que si bien a nivel federal ha habido obstáculos políticos constantes, a nivel regional los Consejos han alcanzado buenos resultados integrando sus recomendaciones en las Estrategias Estatales.

[296] Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/32015/reglamento-interno-de-la-cicc_modificado-y-aprobado-el-28-de-mayo-de-2015.pdf, [Consultado 30/12/2016] p. 11

3.3.2 Consejos Técnicos Consultivos REDD+ subnacionales

La edificación de un modelo de intervención basado en la gobernanza debe empoderar a las autoridades locales, así como encauzar las necesidades y opiniones de las diversas subregiones involucradas, a la ENAREDD+. Durante el proceso de consulta por ejemplo, la participación y recabo de posturas a nivel local ha sido posible a través de distintos esquemas como las juntas intermunicipales, o los Consejos Técnicos Consultivos regionales o estatales.

Estos órganos, como base de la estructura, tienen el objetivo de dar seguimiento al desarrollo del mecanismo, así como aportar herramientas y propuestas para su construcción, basados en proyectos existentes y procesos participativos dentro de sus áreas de acción. Fungen como interlocutores del GT-REDD+ de la CICC y se enfocan en incidir en las estrategias estatales de REDD+.

El primer Consejo estatal fue instalado el 12 de agosto del 2011 en Chiapas con el objetivo de alinear proyectos existentes de mitigación de cambio climático, a la implementación de REDD+; el segundo en Campeche el 5 de septiembre del mismo año, seguido por el CTC regional para la Península de Yucatán en noviembre. el CTC en Yucatán se instaló el día 13 de Diciembre del 2013.

El CTC-REDD+ regional tiene el propósito de dar seguimiento a la ejecución del acuerdo de colaboración entre los gobiernos de Campeche, Quintana Roo y Yucatán, en sus acciones de mitigación y adaptación. Asimismo busca construir un mecanismo de participación y consulta regional efectivo, aportando de ser necesario, los conocimientos técnicos requeridos.

CTC-REDD+ Quintana Roo se integra de forma mayoritaria por Organizaciones de la sociedad civil, representantes de instituciones educativas, organizaciones de productores y asociaciones de profesionales, entre ellas Amigos De Sian Kaan(ASK), The Nature Conservancy (TNC), Consejo Civil Mexicano para la

Silvicultura Sostenible (CCMSS), Proselva Tropical de Q. Roo S.C., Sistema Producto Hortaliza de Quintana Roo, Consorcio Chiclero, la Asociación de Hoteles de Cancún, Opezza, la Agencia de Cooperación alemana GIZ, Deca S.C. Red Indígena de Turismo Alternativo, Sistema Producto Bovino, Rainforest Alliance, CODAIMQR, UIMQROO, Red de Productores de Servicios Ambientales de José María Morelos, entre otros.

Algunas de sus actividades han sido el diseño de un mecanismo de salvaguardas regional; el análisis de las causas de deforestación y degradación en el estado; y propuestas de áreas elegibles para acciones tempranas de REDD+ en 4 municipios [297].

El CTC en Yucatán está integrado por representantes de la sociedad civil organizada de diferentes sectores; forestal, apícola-pecuario, ecoturismo, grupos indígenas, organizaciones productoras forestales, organizaciones campesinas, representantes de comunidades locales y dueños de la tierra, iniciativa privada, entre otros sectores,[298]

3.3.3 Consejo Nacional Forestal

De acuerdo al artículo 155 de la LGDFS el Consejo Nacional Forestal (CNF) es el principal órgano de consulta y asesoramiento que supervisa, vigila, evalúa y da seguimiento a los instrumentos y criterios de la política forestal nacional contemplados en la Ley. También determina que podrá proponer y promover nuevas medidas de participación de actores sociales y privados en los

[297] Cfr., Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, Esquema organizacional del CTC REDD+ Quintana Roo [en línea], México, s/fecha de publicación, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Dirección URL: http://www.ccpy.gob.mx/archivos/documentos-agendas/tmp_201510233714.pdf [Consultado: 24/10/2016]

[298] Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), Técnico Consultivo(CTC) Yucatán [en línea], México, Gobierno del Estado de Yucatán, s/año de publicación, Dirección URL: http://www.ccpy.gob.mx/agenda-yucatan/redd+/ctc.php[Consultado: 24/10/2016]

mecanismos de desarrollo forestal sustentable, así como en la consulta de las Normas Oficiales Mexicanas. [299]

De acuerdo al artículo 5 de su reglamento, el CNF tiene el objetivo de generar mecanismos de participación ciudadana en materia forestal; asesorar a la autoridad forestal; apoyar en las consultas y contribuir al consenso; contribuir en la formulación de programas, iniciativas, presupuestos; generar opiniones, diagnósticos y recomendaciones; contribuir en la mejora continua de programas de manejo forestal, restauración, conservación y uso del suelo boscoso. [300]

La Ley determina que la opinión del Consejo en materia de planeación forestal, reglamentos y normas, es obligatoria. El órgano estará integrado por un presidente (titular de la SEMARNAT) y un presidente suplente (titular de la CONAFOR), un consejero titular y un suplente de cada uno de los sectores que integran el Consejo, a saber, el sector de Sociedad Civil, profesional, académico, no gubernamental, pueblos indígenas, gobierno, consejos estatales, e industrial.

A través de su Comité Técnico Cambio Climático y Bosques, el CNF lleva el tema de REDD+.

Las estructuras analizadas son sumamente importantes para construir realmente procesos de gobernanza no sólo en REDD+, sino en la política forestal en general. Es destacable su existencia al ser la materialización de estructuras formales de interacción entre los entes gubernamentales, y la sociedad, no obstante su incidencia es aún desde la Ley, limitada.

---

[299] Se analizará el papel del Consejo Nacional Forestal en el apartado "Estructuras Institucionales de gobernanza para REDD+"

[300]Cfr. Reglamento del Consejo Nacional Forestal, Comisión Nacional Forestal, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/82976/Reglamento_Interno_del_Consejo_Nacional_Forestal_.pdf [Consultado: 30/12/2017], p. 3

En el caso del CNF establecido en el artículo 155 de la LGDFS, si bien es reconocido como un órgano de supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento de la política forestal en el país, su carácter es consultivo y de opinión. El problema de lo anterior recae en que sus recomendaciones no tienen obligatoriedad, por lo que son tomadas en cuenta en la medida en la que la administración en turno lo considere pertinente.
Lo mismo sucede con el CTC- REDD+ cuya existencia no se encuentra respaldada por la Ley y por lo tanto, tampoco es forzosa su inclusión en la toma de decisiones.

Al respecto Emilio Cruz menciona que uno de los aciertos de la formulación de REDD+ en el país fue la apertura hacia la Organizaciones de la Sociedad Civil, sin embargo ésta ha ido disminuyendo desde el cambio de administración en el 2014 -al igual que el impulso al mecanismo REDD+ en general-. Menciona que en la actualidad la relevancia de las Organizaciones en la toma de decisiones se ha visto disminuida.[301]

Si bien su labor es fungir como puente para canalizar las demandas y recomendaciones hacia las instituciones gubernamentales, el nivel de inclusión e incidencia es variable e incluso puede responder a intereses particulares de cada administración

Conclusiones

Desde mediados del siglo pasado cuando la degradación ambiental se volvió una problemática evidente, comenzaron a explorarse diversos modelos de intervención que tuvieran como objetivo revertir la degradación y asegurar la continuidad de los recursos naturales. Desde entonces hasta la actualidad, el debate respecto al

[301] Emilio Cruz, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 13:00-14:00 hrs., 13 de marzo, 2017.

grado de interacción óptimo entre el hombre y la naturaleza para asegurar la conservación de esta última, no ha cesado.

Lo cierto es que más allá de las controversias teóricas existentes, en la realidad resulta complejo concebir ecosistemas intactos, considerando tanto la densidad poblacional como el vínculo histórico de las comunidades con su entorno. Esto ha llevado estudiar y reconocer otras formas de aprovechamiento de los recursos que han demostrado su efectividad tanto en términos de conservación como en la generación de cobeneficios sociales y económicos.

La particularidad de dichos modelos recae en la base participativa y comunitaria de su ejecución, que contribuye en la transformación de los propietarios de las tierras, de ser meramente sujetos, a reconocerse como actores responsables en las tareas de conservación. El sector forestal en este sentido, resultó particularmente ilustrativo visto desde la óptica de un mecanismo internacional como REDD+, que reconoce la importancia de las comunidades y otros actores, en el monitoreo, manejo y conservación de estos ecosistemas.

Concretamente en México, donde el 80% de los terrenos forestales se encuentran en manos de comunidades y ejidos, parece sorprendente que su inclusión efectiva en la toma de decisiones sea percibida por las mismas, como una práctica discursiva que rara vez se traduce en evidencias sobre reconocimiento de sus derechos.

México ha destacado por su liderazgo en plataformas internacionales, en las que ha suscrito ambiciosos compromisos en materia forestal como una tasa de deforestación cero para el año 2030 y acciones para mejorar el manejo forestal sustentable e impulsar a los sectores agrícolas y ganaderos con base en prácticas sustentables. La cuestión, y el gran reto en este sentido, continúa siendo trasladar los compromisos políticos, en acciones verdaderamente efectivas, no sólo de conservación, sino también de generación de bienestar para los propietarios de los

terrenos forestales, cuyo nivel de desarrollo es sustancialmente menor al del resto de la población mexicana.

Si se toma en cuenta que la relación entre la pobreza y la degradación de los ecosistemas forestales es intrínseca, como se analizó en el segundo capítulo, es esencial transitar de una concepción segmentada ó independiente de ambas esferas, a una visión integrada. Partir de una inclusión efectiva de aquellos actores a los que afectan directamente las políticas, comienza a reconocerse como una necesidad en la formulación de instrumentos efectivos, dando pie a la apertura, colaboración y comunicación intersectorial.

Antes de comenzar propiamente con las consideraciones respecto a los procesos de gobernanza aplicados al mecanismo REDD+, vale la pena retomar el planteamiento del Dr. Rubén Martínez acerca de la importancia del contexto político y social en el que se enmarcan los procesos de gobernanza. Si bien a nivel internacional existen diversas herramientas e indicadores para calificar la gobernanza de un país tal como la transparencia, rendición de cuentas, grado participación, entre otros, son las particularidades y contextos específicos los que realmente delinean la apertura, interacción y la colaboración entre el Estado y el resto de los actores.

México al igual que la mayoría de los países de Latinoamérica, carga con una labor de gobierno fuertemente centralizada; políticas opacas y con visión a corto plazo; y sectores históricamente rezagados como las comunidades indígenas.

Partiendo de lo anterior, se identifica en México una gobernanza jerárquica en la que el Estado detenta innegablemente el liderazgo en la toma de decisiones. No obstante, a lo largo del proceso de investigación se encontró que las instituciones gubernamentales, particularmente CONAFOR y SEMARNAT, han liderado la construcción de la ENAREDD+ tendiendo puentes de comunicación y mecanismos de participación con organizaciones, propietarios, agentes internacionales, público

interesado y gobiernos locales, que aunque siguen siendo considerablemente limitados, son dignos de reconocimiento.

Partiendo de esta realidad, el control del proceso continúa siendo una facultad exclusiva del Estado, sin embargo, se observa una fase en la que éste se convierte en un facilitador, abriendo espacios para recabar opiniones y posturas, que a su vez sirven como insumo para direccionar las necesidades de las comunidades y ejidos.

La entrevista realizada a Danthe Huerta como representante del sector público y punto focal de REDD+ con el resto de los actores, fue sumamente ilustrativa en este sentido. Desde la perspectiva de gobierno, la apertura responde a la necesidad de transitar hacia nuevas formas de hacer políticas públicas efectivas, condición que, considerando la diversidad de realidades y características del país, únicamente puede ser asegurada a través de la participación directa de los sujetos a quienes se dirigen dichos instrumentos de gobierno.

REDD+ hasta el momento no es un mecanismo que busque, o pueda, atender las causas directas y subyacentes de la deforestación, sin embargo su adopción a nivel nacional ha puesto sobre la mesa diversos retos que habrá necesariamente que atender para lograrlo, como la tenencia de la tierra, la regulación para el aprovechamiento, el impulso de actividades productivas sustentables, la necesidad de una coordinación intersecretarial, la incongruencia del marco legislativo, y la necesidad de incluir a las comunidades, ejidos, y pequeños propietarios en la edificación de un marco que sea efectivo y transparente.

La gobernanza en REDD+ no debe ser vista únicamente como el respeto a las salvaguardas dictadas desde la CMNUCC, sino como la vía más eficaz de asegurar el fortalecimiento de la gobernabilidad y empoderamiento de territorios históricamente rezagados.

Algunos de los factores identificados que respaldan la afirmación anterior y que hacen de la gobernanza un proceso imperativo para lograr la efectividad de REDD+, son los siguientes:

En primer lugar, la extensión del territorio dificulta (así como ha sucedido históricamente) el control absoluto de la población y los recursos naturales. El papel de actores como ejidos, comunidades, propietarios y sociedad civil, no se limita a una planeación participativa, sino que durante la ejecución, estos fungen como vigilantes y defensores del bosque, complementando la labor del Estado. La incapacidad de gobernar efectivamente en territorios alejados, puede subsanarse mediante alianzas de colaboración con actores locales, que finalmente resulte en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

En segundo lugar, las condiciones socioeconómicas constituyen uno de los principales factores que promueven la deforestación y el cambio de uso de suelo. Mediante procesos participativos y de consulta como el que se lleva a cabo para el desarrollo de la ENAREDD+, es posible canalizar las opiniones, necesidades e inquietudes de la población. Lo ideal en este sentido es fortalecer la estructura local de gobernanza a fin de focalizar de forma más efectiva los programas a las demandas regionales. La Iniciativa de Reducción de Emisiones y sus Programas de Inversión son una excelente oportunidad para comenzar a desarrollar actividades productivas y de aprovechamiento sustentable, acordes a las características sociales y ambientales de cada territorio.

En tercer lugar, existen actores nacionales e internacionales que aportan en gran medida al perfeccionamiento de esquemas de aprovechamiento sostenible. La gobernanza se basa en la interacción del Estado con otros actores, así como la formulación de objetivos comunes que les motivan a colaborar; el diseño de REDD+ en México ha contado con la participación de agencias de cooperación, organismos internacionales como PNUD, y organizaciones no gubernamentales que han aportado en diferente medida al proceso.

La Alianza México REDD+ por ejemplo, ha sido fundamental en la evolución del mecanismo, desde la elaboración de la Estrategia Nacional, hasta la conformación de comunidades de aprendizaje locales.

En cuarto lugar, en un país como México en el que desafortunadamente los cambios de administración en todos los niveles, representan una amenaza constante para la continuidad de los programas, empoderar a los ejidos, comunidades y pequeños propietarios puede ser una solución alternativa para mantener los proyectos en funcionamiento. Al contribuir efectivamente en la formulación a nivel nacional y/o local, los propietarios sienten como suyos los objetivos y es más factible una apropiación del mecanismo.

Por último, al igual que otros recursos naturales, los bosques y la propiedad de las tierras han sido fuente histórica de choques de intereses y conflictos. La apertura en el proceso de construcción, ejecución y monitoreo, buscando el consenso entre los actores, no solo minimiza las posibilidades de conflicto sino que también dota de legitimidad al mecanismo.

Es fundamental transformar la visión que se tiene sobre las comunidades como sujeto inactivo de las decisiones que se toman verticalmente. Su empoderamiento en el proceso, puede resultar en una dinámica beneficiosa en la que logren integrarse los esfuerzos entre la sociedad y el gobierno en torno a un mismo objetivo: disminuir la deforestación y degradación de los bosques.

La investigación reveló que más allá de lo planteado en la hipótesis, los mecanismos jurídicos e institucionales que favorecen la creación y progreso de la gobernanza, ya existían. Es en éste contexto que REDD+ puede convertirse en un motor para la revisión de legislación vigente, reactivación de espacios de consulta y participación, e incentivo para lograr el involucramiento de otros actores en la toma de decisiones.

El compromiso de formular objetivos comunes y alcanzarlos, debe surgir de diversos frentes generando así, la complementariedad de procesos de arriba hacia abajo (*top- down*), como la autorización y apertura de espacios; y de abajo hacia arriba (*bottom- up*) como acciones colectivas de presión y demanda, que resultan en acciones concretas por parte de los gobiernos.

Aún existen limitantes ligadas a procesos históricos, culturales y políticos autóctonos, que restringen el involucramiento de actores esenciales, como las comunidades indígenas y las mujeres, sin embargo REDD+ ha procurado atender desde su diseño, estos vacíos de corte social mediante acciones como la inclusión de una perspectiva de género y consultas específicas para pueblos indígenas, lo cual debe ser reconocido como un importante paso.

La investigación reveló que los esfuerzos que ha impulsado REDD+ desde las esferas, gubernamental, internacional, y social, incluyendo a los ejidos, comunidades y propietarios, en materia de inclusión y participación, es sobresaliente, aunque aún insuficiente.

Si bien es un instrumento que aún se encuentra en construcción, REDD+ es una excelente oportunidad para integrar sectores, niveles de gobierno, y actores, en torno al objetivo de impulsar el desarrollo rural sustentable y reducir de esta forma las emisiones derivadas de la deforestación y degradación. Es una oportunidad para establecer puntos de partida específicos, a través de niveles de referencia; incorporar instrumentos de medición ambiental, como el Sistema Nacional Forestal; integrar instrumentos de medición social, como el Sistema Nacional de Salvaguardas; y así evaluar realmente la efectividad de las políticas.

Hasta el momento REDD+ es la sistematización de un considerable esfuerzo de investigación, análisis y diseño de una solución integral a las causas de la deforestación y degradación de los bosques. De lograr la inclusión,

empoderamiento y consenso entre las partes interesadas, el mecanismo puede constituir un ejemplo de una nueva generación de políticas públicas de escala, formas de inclusión, y resultados sin precedentes.

México se ha comprometido a alcanzar una tasa de deforestación cero, sin embargo para lograrlo será necesario atender las causas sociales, económicas, políticas y ambientales que influyen negativamente en la problemática. Es en éste sentido que los esquemas de conservación deben partir de un entendimiento y abordaje integral de los factores involucrados, incluyendo la intervención natural e inevitable del ser humano en el medio.

Fuentes de Consulta

Bibliografia

1. Adil Najam *et al*, *Global Environmental Governance* a Reform Agenda. [en línea], Pp 12-13, Canadá, 2006, International Institute for Sustainable Development, Dirección URL:https://www.iisd.org/pdf/2006/geg.pdf,

2. Alberto Villavicencio, *Los Pagos por Servicios Ambientales* , Zamora, Mich.; El Colegio de Michoacán 2015,
3. Antonio Luis Hidalgo Capitán, *Economía política global, globalización , gobernanza y crisis,* 2011, Alemania, Editorial Académica Española,
4. Andrés Ávila Akerberg coord., Estudio de implementación legislativa para el mecanismo REDD+ en México, México, 2014, GLOBE México

5. César A. Velázquez Becerril y Gabriel Pérez Pérez, *Las transformaciones del Estado-nación en el contexto de la globalización [En línea],* Política y Cultura, No. 34, México, Universidad Autónoma de México
6. Cerrillo I Martínez, Augustí (coord.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2005.
7. Citlali Ayala Martinez , *Manual de Cooperación Internacional para el Desarrollo : sus sujetos e instrumentos*, México, 2012, Instituto Mora,
8. Elinor Ostrom, *Governing the Commons. The evolution of Institutions for collective action* [en línea] Cambridge, UK, 1990, Cambridge University Press, Dirección URL: http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf
9. Hidalgo Capitán, Antonio Luis, *Economía política global, globalización gobernanza y crisis,* Estados Unidos de América, Editorial Académica Española , 2011, , p. 43
10. Jam Kooiman, *Gobernar en gobernanza en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, 2005,* Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Dirección URL: http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf
11. Luis J. Kotzé., Global Environmental Governance: Law and Regulation for the 21ST Century [en línea] p.300, Reino Unido, 2012, Edward Elgar Publishing Dirección URL: https://books.google.com.mx/books?hl=en&lr=&id=-zgoSNJyha4C&oi=fnd&pg=PR1&dq=Luis+J.+Kotz%C3%A9.,+Global+Environmental+Governance+for+the+21ST+Century&ots=R3_fTOvSJg&sig=kK9k5j7zgF5WAKU8YDE9Kx7ni1U#v=onepage&q=Luis%20J.%20Kotz%C3%A9.%2C%20Global%20Environmental%20Governance%20for%20the%2021ST%20Century&f=false
12. Luis Enrique Concepción Montiel, Patricia Moctezuma Hernández, *Gobernanza global y democracia,* México, Editorial Porrúa, 2010,
13. Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica , 2006
14. Mayorga, F. & Córdova, *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina ,* Ginebra, 2007, Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza
15. Renate Mayntz, *Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza* en La gobernanza hoy: 10 textos de referencia, España, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005,
16. Rosales Ortega, Rocío y Brenner, Ludger (Coords.), *Geografía de la Gobernanza. Dinámicas multiescalares de los procesos económico-ambientales*. México, 2015, Siglo XXI Editores Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

17. Rubén Martínez Sánchez .*Gobernanza y organizaciones de la sociedad civil en México El caso del Consejo Técnico Consultivo*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2016
18. Santes-Álvarez, R.V., *Replanteando la interacción gobierno-sociedad: Lecciones de la gobernación ambiental en la Franja México-Estados Unidos*, s/lugar de edición, 2009, Eumed.net, Dirección URL: www.eumed.net/libros/2009c/603/
19. s/autor, *Globalización y gobernanza* [En línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM p. 41 Gobernanza y gobernabilidad. Dirección URL: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf

Revistas especializadas

1. A.R.M. Ritter, D. H. Pollock. "La crisis de la deuda latinoamericana: causas, efectos y perspectivas" [en línea], México, *Revista Mexicana de Comercio Exterior*, vol. 37, enero de 1987, Dirección URL: http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/194/3/RCE3.pdf
2. Alejandro López, Deforestación en México: un análisis preliminar, México, Número 527, 2012, CIDE,
3. Garrett Hardin,. *The Tragedy of the Commons* [en línea], s/lugar de edición, *Science*, Vol. 162, No. 3859, Dec. 13, 1968 Dirección URL: http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243
4. H. Scott Gordon, "The Economic Theory of a Common-Property Resource: The Fishery" [en línea], s/lugar de edición, *The Journal of Political Economy* , Vol. 62, No. 2 , Apr., 1954, Dirección URL: http://econ.ucsb.edu/~tedb/Courses/Ec100C/Readings/ScottGordonFisheries.pdf
5. Juan Cristóbal Bonnefoy y Marianela Armijo en *Indicadores de desempeño en el sector público* [en línea] p. 7, Chile, núm 45, noviembre del 2005, Dirección URL: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf
6. Miriam Alfie Cohen, "Democracia deliberativa y gobernanza ambiental: ¿conceptos transversales de una nueva democracia ecológica?" [en línea] pp. 1-15., s/lugar de edición, *Sociológica*, vol.28 no.80, (sep./dic. 2013). Dirección URL: http://www.scielo.org.mx/pdf/soc/v28n80/v28n80a3.pdf
7. Oriol Prats, Joan, *El concepto y el análisis de la gobernabilidad.* s/lugar, 2003, Revista instituciones y desarrollo Dirección URL: http://insumisos.com/lecturasinsumisas/El%20concepto%20y%20el%20analisis%20de%20la%20gobernabilidad.pdf
8. Paulina Deschamps, Iván Zúñiga, *Salvaguardas REDD + en México*, México, 2013, Punto Verde Consultores S.C.
9. Ricardo French Davis, "Diez años de crisis de la deuda latinoamericana" [en línea], México, *Revista de Comercio Exterior*, enero 1993, Dirección URL:http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/242/1/RCE1.pdf
10. Rubens Ricupero ." El debate sobre el desarrollo: más allá del Consenso de Washington" [en línea] Revista internacional de ciencias sociales, núm 166, diciembre 2000, p. 1, Dirección URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/SHS/pdf/166-fulltextspa.pdf

Documentos , convenciones y leyes

1. Charles P. Oman y Christian Arndt, "Measuring Governance", *Policy Brief*, No. 39, s/lugar, OECD Development Centre, 2010 , p. 29, Dirección URL: https://www.oecd.org/dev/46123827.pdf

2. Conferencia de las Partes, *Coordinación del apoyo a la realización de actividades relacionadas con medidas de mitigación en el sector forestal por parte de los países en desarrollo, incluidos los arreglos institucionales* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf
3. Conferencia de las Partes , *Programa de trabajo sobre la financiación basada en los resultados para avanzar en la plena realización de las actividades a que se hace referencia en la decisión 1/CP.16, párrafo 70* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf pp. 27 y 28
4. Conferencia de las Partes , *Modalidades de los sistemas nacionales de vigilancia forestal en Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 19º período de sesiones, celebrado en Varsovia del 11 al 23 de noviembre de 2013* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf p. 33-34
5. Conferencia de las Partes , *Calendario y frecuencia de la presentación del resumen de la información sobre la forma en que se están abordando y respetando todas las salvaguardias expuestas en la decisión 1/CP.16, apéndice I* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf
6. Conferencia de las Partes, *Directrices y procedimientos para la evaluación técnica de las comunicaciones presentadas por las Partes sobre los niveles de referencia de las emisiones forestales y/o los niveles de referencia forestal propuestos* [en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf
7. Conferencia de las Partes, *Modalidades para la medición, notificación y verificación*[en línea], Polonia, 2013, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/spa/10a01s.pdf
8. Conferencia de las Partes , *Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 16º período de sesiones, celebrado en Cancún del 29 de noviembre al 10 de diciembre de 2010 [en línea]*, México, 2011, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf
9. Conferencia de las Partes, *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* [en línea], Sudáfrica, 2011, Naciones Unidas, pp. 18-22, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a02s.pdf

10. Conference of the Parties, Work programme on long-term finance en Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012 [en línea], Qatar, 2012, United Nations, p. 25, Dirección, URL: http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf

11. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO SOBRE EL MEDIO AMBIENTE HUMANO [en línea] , Suecia, 1972, Naciones Unidas, Dirección URL: http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf
12. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, [en línea], 276 pp., Diario Oficial dela Federación, 5 de febrero de 1917, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf
13. Convención Marco sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 13º período de sesiones, celebrado en Bali del 3 al 15 de diciembre de 2007,

Nueva York, 2007, Naciones Unidas Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf

14. CMNUCC, Plan de Acción de Bali, Nueva York, 2008, Naciones Unidas, p. 8, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf
15. CMNUCC, *Acuerdos de Cancún* [en línea] , Nueva York, 2010, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf [Consulta: 18 de septiembre de 2016]
16. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Informe de la Conferencia de las Partes sobre su 15º período de sesiones, celebrado en Copenhague del 7 al 19 de diciembre de 2009, Nueva York, 2009, Naciones Unidas, pág 7, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf
17. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), [en línea] 12 pp., Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 7 de junio de 1989, Dirección URL: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf
18. Diario Oficial de la Federación, [en línea], México, 2014, Secretaría de Gobernación, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342498&fecha=28/04/2014 [Consultado: 16/10/2016]
19. Ley General de Cambio Climático [en línea], pág. 1., México, Diario Oficial de la Federación (DOF) *6 de junio del 2012,* [Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5301093] [Consultado: 12/12/2016
20. Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable [en línea], 80 pp., México, Diario Oficial de la Federación (DOF) *25 defebrero del 2003,* [Dirección URL http://despliegueinfra.ift.org.mx/normatividad/SEMARNAT/Ley-General-de-Desarrollo-Forestal-Sustentable.pdf]
21. Naciones Unidas, *PRINCIPIOS SOBRE BOSQUES Declaración de Principios para el Manejo Sustentable de Bosques [en línea], Uruguay, 1992,* Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, Dirección URL: http://wrm.org.uy/oldsite/actores/UNCED/principios.htm
22. Naciones Unidas, PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, Nueva York, 1998, Naciones Unidas, Pág 20, [Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf]
23. Naciones Unidas, INFORME DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES SOBRE SU SÉPTIMO PERÍODO DE SESIONES, CELEBRADO EN MARRAKECH DEL 29 DE OCTUBRE AL 10 DE NOVIEMBRE DE 2001 [en línea]. Nueva York, 2001, UNFCCC Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/spanish/cop7/cp713a02s.pdf, [Consultado 18/09/2016]
24. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, *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* [en línea] Alemania, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbsta/spa/l05s.pdf
25. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico*, Informe del Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico sobre su 42º período de sesiones, celebrado en Bonn del 1 al 11 de junio de 2015*[en línea], Alemania, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL:http://unfccc.int/resource/docs/2015/sbsta/spa/02a01s.pdf
26. Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico y Tecnológico, 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, Bonn, , 2013 , UNFCCC, Dirección, URL: http://unfccc.int/resource/docs/2013/sbsta/spa/l12s.pdf

27. PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, Diario Oficial de la Federación 2014 – 2018 (PECC), 2014, Dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/transparencia/programa_especial_de_cambio_climatico_2014-2018.pdf
28. Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático [en línea] , México, 2012, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), P. 197, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/natc/mexnc5s.pdf,
29. SEMARNAT, CONTRIBUCIÓN PREVISTA Y DETERMINADA A NIVEL NACIONAL DE MÉXICO, México, 2014, SEMARNAT, p. 2, Dirección URL: http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/mexico_indc_espanolv2.pdf ,
30. United Nations Environmental Program, *Rio Declaration on Environment and Development [en línea],* NuevaYork, 1972, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/documents.multilingual/default.asp?documentid=78&articleid=1163 [Consultado: 13/09/2016]

Ciberografia

1. Antonio G. M. La Vina, Gretchen Hoff, y Anne Marie DeRose, *Informe para instituciones donantes y organizaciones de la sociedad civil respecto a la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible [en línea]*, Estados Unidos, 2002, World Resources Institute, Dirección URL: http://pdf.wri.org/wssd_joburg_spanish.pdf,
2. Araceli Vargas_Mena Amescua y Armando Yáñez Sandoval, ***La captura de carbono en bosques: ¿una herramienta para la gestión ambiental?*** , México, 2007, INECC Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/432/captura.html
3. Área de Proyectos y Mercados Forestales, *Bosques, cambio climático y REDD+ en México Guía básica[en línea]*, México, 2013, Coordinación General de Producción y Productividad de la Comisión Nacional Forestal (Conafor), p. 27 Dirección URL: http://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/Libros2011/CD001414.pdf
4. Arnoldo Contreras-Hermosilla, The Underlying Causes of Forest Decline [en línea] , Indonesia, 2000, CENTER FOR INTERNATIONAL FORESTRY RESEARCH, p. 1, Dirección URL: http://www.cifor.orr/publications/pdf_files/occpapers/op-030.pdf
5. Alianza, México REDD+,Construcción del Mecanismo REDD+ en México, Dirección URL: http://www.alianza-mredd.org/uploads/ckfinder_files/files/MANUAL-MREDD-FINAL-web-1%20(1).pdf ,
6. Bertelsmann Stiftung, *Sustainable Governance Indicators* [en línea] , s/lugar, 2016, Bertelsmann Stiftung, Dirección URL: http://www.sgi-network.org/2015/
7. CIFOR, Sencillamente REDD Guía de CIFOR sobre bosques, cambio climático y REDD, s/lugar de publicación, 2014, CIFOR Dirección URL: http://www.cifor.org/publications/pdf_files/media/MediaGuide_REDD_Spanish.pdf
8. Club de Roma, *Club of Rome, History*, s/lugar de publicación, 2015, Club de Roma, Dirección URL: http://www.clubofrome.org/about-us/history/
9. Comisión Nacional Forestal, *Servicios Ambientales*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Natuales, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/servicios-ambientales/,

10. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos**.** *Salarios Mínimos* [en línea], s/ lugar, s/fecha, Dirección URL: **www.conasami.gob.mx/pdf/.../16_SalariosMinimosFeb2015.doc**

11. Comisión Nacional Forestal (Conafor), Visión de México sobre REDD+ [en línea], 2010, México, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2014/10/Vision_de_Mexico_sobre_REDD.pdf,

12. Comisión Nacional Forestal, *Estrategia Nacional para REDD+* [en línea, 2011, México, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6462Estrategia%20Nacional%20para%20REDD_%20(para%20consulta%20p%C3%BAblica)%202015.pdf

13. Comisión Nacional Forestal, Modelo de Intervención en las Áreas de Acción Temprana REDD+, México, 2015, http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6258Modelo%20de%20intervenci%C3%B3n%20REDD_.pdf

14. Comisión Nacional Forestal, Guía para la construcción participativa de los programas de inversión Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) [en línea], México, 2015, Comisión Nacional Forestal, Dirección URL: http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/35/6786Guia%20para%20la%20construcci%C3%B3n%20participativa%20de%20los%20programas%20de%20inversion.pdf [Consultado: 24/10/2016]

15. Comisión Nacional Forestal, Plan de consulta de la Estratega Nacional de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (ENAREDD+), México, 2015, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121243/Plan-de-Consulta-ENAREDD_.pdf

16. Comisión Nacional Forestal, Avances del proceso de consulta pública de la Estrategia Nacional REDD+[En línea] , México, 2016, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales [Dirección URL] http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/121192/Avances-consulta-ENAREDD.pdf

17. Comisión Nacional Forestal Unidad de Asuntos Internacionales y Fomento Financiero, Panorámica sobre REDD+ en México [en línea], México, 2011, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/fcp/files/Documents/tagged/04-REDD%2B%20en%20Mexico%20-%20J.A.Alanis%20et%20al.pdf

18. Conferencia de las Partes , Aprobación del Acuerdo de París [en línea], Francia, 2015, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf

19. CBD Secretariat, *The Rio Conventions [en línea]*, Nueva York, s/año de publicación, UNEP, Dirección URL: https://www.cbd.int/rio

20. Departamento Económico y Social, Qué es la tenencia de la tierra, FAO, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/005/Y4307s/y4307s05.htm

21. Departamento de Montes, *Tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina* y el Caribe [en línea], Roma, 2006, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/006/j2215s/j2215s04.htm

22. David Barton Bray, Leticia Merino Pérez, y Deborah Barry, *Los bosques comunitarios de México*, 2007, México, Instituto Nacional de Ecología (INE-Semarnat) y Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, p. 23 Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/libros/532/cap1.pdf

23. Departamento Forestal Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, EVALUACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES MUNDIALES 2010 TÉRMINOS Y DEFINICIONES [en línea], Roma, 2010, Organización de las Naciones

Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/014/am665s/am665s00.pdf

24. Drake, Elizabeth, et. al., *Good Governance and the World Bank [en línea],* Reino Unido, Nuffield College, University of Oxford, 2001, de Nuffield College, University of Oxford. Dirección URL: http://www.ucl.ac.uk/dpuprojects/drivers_urb_change/urb_economy/pdf_glob_SAP/BWP_Governance_World%20Bank.pdf
25. Donella H. Meadows, Dennis L., *The limits to growth* [en línea] , s/lugar de publicación, 1972, The Club of Rome Direccion URL: http://www.clubofrome.org/report/the-limits-to-growth/
26. **Eric Toussaint, *Las dos fases del ajuste estructural. En libro: La bolsa o la vida. Las finanzas contra los pueblos* [En línea], p. 448, Argentina, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Dirección URL: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/touss/cap12.rtfhttp://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/touss/cap12.rtf**
27. Estrategia Nacional de Cambio Climático[en línea], pág. 17, México, Diario Oficial de la Federación (DOF), 3 de junio el 2012, Dirección URL:http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5301093&fecha=03/06/2013 [Consultado
28. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, Cambio climático 2001 Informe de síntesis, Ginebra, Suiza, 2008, IPCC, Dirección URL: https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf
29. Guillermo M. Cejudo, Roberto Gerhard y Dionisio Zabaleta, "Guía de indicadores de buen gobierno en las entidades federativas"[en línea], *Documentos de trabajo del CIDE*, Núm. 226, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Septiembre 2009, p. 106, Dirección URL: http://www.libreriacide.com/librospdf/DTAP-226.pdf
30. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Conceptos [en línea], México, 2016, SEMARNAT, Dirección URL: http://www.inecc.gob.mx/cuencas-conceptos
31. Joanna Camejo, Indicadores de gestión ¿Qué son y por qué usarlos? [en línea], s/lugar, 2012, Gestiopolis Dirección URL: http://www.gestiopolis.com/indicadores-de-gestion-que-son-y-por-que-usarlos/
32. Joel Guerrero González. *El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional* [en línea] pp. 16, Mexico, Biblioteca Jurídica Virtual- UNAM, Dirección URL: http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/721/32.pdf
33. Jorge Gibert-Galassi y Beatriz Correa, *La Teoría de la Autopoiesis y su Aplicación en las Ciencias Sociales El caso de la interacción social, México,* 2006, Universidad de La Frontera ., Dirección URL: http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/moebio/12/gibert.htm
34. Julia Martínez y Adrián Fernández Coord., *Cambio Climático: Una visión desde México* [en línea], Ciudad de México, Instituto Nacional de Ecología, 2004, [Dirección URL] http://www.iies.unam.mx/wp-content/uploads/2016/03/Victor-Jaramillo-Cambio-Climatico-Una-Vision-desde-Mexico-.pdf
35. Kooiman, Jan (1994). Gobernar en Gobernanza. 07/08/2016, de Universidad Complutense de Madrid Sitio web: http://pendientedemigracion.ucm.es/centros/cont/descargas/documento24211.pdf
36. Marc Lallanilla, What Is the Keeling Curve? [en línea], s/lugar de publicación, 2013, Live Science, Dirección URL: http://www.livescience.com/29271-what-is-the-keeling-curve-carbon-dioxide.html,
37. M. Ruiz Pérez, C. García Fernández1 , J.A. Sayer, *Los servicios ambientales de los bosques*, México, s/año de publicación, Revista Ecosistemas, Dirección URL: file:///C:/Users/Danie/Downloads/95-185-1-SM%20(2).pdf

38. Naciones Unidas, *Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático* [en línea], Nueva York, 1992, Naciones Unidas, p. 4, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf
39. Natural Resources Defense Council, The Story of Silent Spring [en línea] , Estados Unidos, 2015, de Natural Resources Defense Council, Dirección URL: https://www.nrdc.org/stories/story-silent-spring
40. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) El estado de los bosques del mundo 2014 Potenciar los beneficios socioeconómicos de los bosques [en línea] , Roma, 2014, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pág. 13, Dirección URL: http://www.fao.org/3/a-i3710s.pdf
41. Patricia Montañez Escalante, Juan Jiménez Osornio, *et al*, Aprovechamientos forestales maderables y no maderables [en línea], México, 2016, Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C., Dirección URL: http://www.cicy.mx/Documentos/CICY/Sitios/Biodiversidad/pdfs/Cap7/11%20Aprovechamientos%20forestales.pdf
42. Panel Intergubernamental de Cambio Climático, *¿Qué es el IPCC?,* s/lugar de publicación, 2013, *P*anel Intergubernamental de Cambio Climático Dirección URL: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml,
43. Phyllis McIntosh, Rachel Carson. La pluma contra el veneno [en línea], Estados Unidos, 2015, de US Embassy, Dirección URL: http://iipdigital.usembassy.gov/media/pdf/books/carson-sp.pdf
44. Procuraduría Agraria, Procede[en línea] , México, 2013, Secretaría de la Reforma Agraria, Dirección URL: http://www.pa.gob.mx/publica/pa070113.htm
45. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Gobernanza Ambiental [en lìnea] Organizaciòn de las Naciones Unidas, pàg 2, 2009, Copenhague, [Direcciòn URL: http://www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf]
46. Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente *Gobernanza ambiental* [en línea*] s/lugar de edición, 2012,* Naciones Unidas Dirección URL: www.unep.org/pdf/Environmental_Governance_sp.pdf
47. Programa sobre los Bosques (PROFOR), *Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal* [en línea] 10 pp., s/lugar, 2011, Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura, Dirección URL: http://www.fao.org/docrep/015/i2227s/i2227s00.pdf
48. Rachel Gisselquist, What Does “Good Governance” Mean?, Japón, 2012, United Nations University Dirección URL: http://unu.edu/publications/articles/what-does-good-governance-mean.html
49. Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española,* [en línea], Dirección URL: http://dle.rae.es/?id=JFCXg0Z
50. Reyes, J.A., J.P. Gómez, R.O. Muis, R. Zavala, G.A. Ríos y O. Villalobos, Atlas de servicios ambientales y propiedad social en México [en línea], México, 2012, , Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Cooperación Técnica Registro Agrario Nacional - Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, p. 21, Dirección URL: http://www.ccmss.org.mx/descargas/Atlas_de_propiedad_social_y_servicios_ambientales_en_Mexico.pdf
51. Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo Urbano, Esquema organizacional del CTC REDD+ Quintana Roo [en línea], México, s/fecha de publicación, Gobierno del Estado de Quintana Roo, Dirección URL: http://www.ccpy.gob.mx/archivos/documentos-agendas/tmp_201510233714.pdf [Consultado: 24/10/2016]
52. Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUMA), Técnico Consultivo(CTC) Yucatán [en línea], México, Gobierno del Estado de Yucatán, s/año de publicación, Dirección URL: http://www.ccpy.gob.mx/agenda-yucatan/redd+/ctc.php

53. Scripps CO2 Program, Keeling Curve Lessons [en línea], s/lugar de publicación, 2016, de Scripps CO2 Program, Institution of Oceanography, Dirección URL: http://scrippsco2.ucsd.edu/history_legacy/keeling_curve_lessons

54. Stefano Pagiola, Joshua Bishop y Natalla Vandell-Mills, *La venta de servicios ambientales forestales [en línea],* INE Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México, 2006, Earthscan Publications, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/descarga.html?cv_pub=423&tipo_file=pdf&filename=423

55. Silvia Elena Céspedes- Flores y Enrique Moreno- Sánchez, Estimación del valor de la pérdida de recurso forestal y su relación con la reforestación en las entidades federativas de México [en línea] , México, 2010, Instituto Nacional de Ecología, p. 6, Dirección URL: http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones/gacetas/641/estimacion.pdf

56. Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice *, Views on the issues referred to in decision 1/CP.18, paragraph 40 Submissions from Parties and admitted observer organizations*[en línea], *Alemania, 2014,* UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, Dirección URL: http://unfccc.int/resource/docs/2014/sbsta/eng/misc04.pdf

57. United Nations Environmental Program, *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment [en línea]* , Nueva York, 1972, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503&l=en

58. United Nations Environmental Program, *La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano [en línea]*, Nueva York, 2016, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/geo/geo3/spanish/040.htm

59. United Nations Environment Program, *About UNEP*, [en línea], s/lugar de edición, 2003, United Nations Dirección URL: http://www.unep.org/about/

60. United Nations, UN Conference on environment and development (1992) [en línea], Nueva York, 1997, United Nations Department of Public Information, Dirección URL: http://www.un.org/geninfo/bp/enviro.html

61. United Nations, *El Progreso desde la Cumbre para la Tierra* [en línea], s/lugar de publicación, 2002, United Nations, Dirección URL: http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/pk/wssd2progress-riosp.pdf

62. UNFCCC, *First steps to a safer future: the Convention in summary* [en línea], 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change, Dirección URL:http://unfccc.int/essential_background/convention/items/6036.php,

63. United Nations, *About the Rio+20 Conference*, 2016 [en línea], Nueva York, 2016, United Nations,Dirección URL: https://sustainabledevelopment.un.org/rio20/about [Consultado: 17/09/2016]

64. United Nations Framework Convention on Climate Change, *Los mecanismos de Kyoto. de UNFCCC*, Nueva York, 2014, Naciones Unidas, Dirección URL: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/protocolo_de_kyoto/organizacion/mecanismos/items/6219.php]

65. United Nations Environmental Program, *About UNEP[en línea]*, Nueva York, 2016, United Nations, Dirección URL: http://www.unep.org/About/

66. UNFCCC, *Cancun Climate Change Conference*, Nueva York, 2010, UNFCCC Dirección URL: http://unfccc.int/meetings/cancun_nov_2010/meeting/6266.php

67. UNEP, DOCUMENTO INFORMATIVO MECANISMO TECNOLOGICO, Nueva York, 2012, Naciones Unidas, Dirección URL:

file:///C:/Users/Danie/Downloads/BRIEFINGPAPERTECHNOLOGYMECHANISMNOV2012UNEPSEANCC_FINALESP.pdf
68. United Nations Development Program, *Reconceptualizing Governance [en línea]*, s/lugar, United Nations Development Program, 1997, Dirección URL: ftp://pogar.org/LocalUser/pogarp/other/undp/governance/reconceptualizing.pdf
69. United Nations Framework Convention on Climate Change , Novedades del Grupo de Trabajo Especial sobre la Plataforma de Durban para una acción reforzada [en línea], Nueva York, 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change Dirección URL: http://unfccc.int/portal_espanol/newsletter/items/6753.php
70. United Nations Framework Convention on Climate Change, *Historia de la CMNUCC [en línea]*, Nueva York, 2014, United Nations Framework Convention on Climate Change, Dirección URL: http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/la_convencion/historia/items/6197.php, [Consultado 17/09/2016]
71. World Commission on Environment and Development, *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Nueva York, s/año de publicación, Conference of NGOs from the United Nations Dirección URL: http://www.un-documents.net/ocf-12.htm#III
72. World Commission on Environment and Development, *Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development [en línea],*, Nueva York, s/ año de publicación, United Nations, Dirección URL: http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I
73. The World Bank Group, *Worldwide Governance Indicators*, s/lugar, 2015, The World Bank Group, Dirección URL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home [Consultado el: 07/08/2016]

Entrevistas

Ivan Zuñiga, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 19:00-20:00 hrs., 23 de marzo, 2017.

Emilio Cruz, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 13:00-14:00 hrs., 13 de marzo, 2017.

Danthe Pérez Huerta, entrevistado por Daniela Castellanos Villaseñor, México, 20:00-21:00 hrs., 28 de diciembre del 2016

Paulina Deschamps entrevistada por Daniela Castellanos, México, 18:00-20:00 hrs., 16 de marzo, 2017.

Horacio Rodríguez Vázquez, entrevistado por Daniela Castellanos, México, 20:00-21:00 hrs., viernes 26 de diciembre del 2016