



El proceso REDD en México

LUCHA CONTRA LA DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN Y SUS RETOS LEGALES

[Versión imprimible en pdf](#)

Judith Domínguez
El Colegio de México

En el año 2005, en la 11 Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, un grupo de países y organizaciones introdujeron lo que conocemos como mecanismo REDD: el conjunto de acciones para Reducir las Emisiones por Deforestación y Degradación en los países en vías de desarrollo, para estimular acciones contra el cambio climático.

En la hoja de ruta de Bali de 2007 los países desarrollados convinieron en perseguir nuevos "objetivos cuantificados de limitación de emisiones", mientras que los países en desarrollo acordaron adoptar "medidas atenuantes a escala nacional", que sirvió de marco para la propuesta de incluir el carbono terrestre como una opción de mitigación.

Este mecanismo ha evolucionado de una propuesta que sólo incluía la reducción de emisiones por deforestación (RED) hacia lo que hoy se conoce como REDD+, que implica la creación de co-beneficios sociales y de biodiversidad paralelamente. REDD es un mecanismo orientado a reducir los efectos del calentamiento global e incentivar financieramente a propietarios, poseedores, usuarios y habitantes de los bosques para que con acciones de conservación contribuyan a reducir el grado de destrucción de los bosques y selvas, al amparo de un mercado internacional de carbono. La finalidad es el uso de incentivos positivos como fuente de financiación de actividades y políticas que se orienten a reducir las emisiones en el sector forestal.

El esquema va orientado a países en vías de desarrollo con masa forestal que les permita, a través de la conservación de los bosques, la captura de carbono para ser comercializado. Esto implica generar las reglas de mercado sobre las que funcionará con las salvaguardas que exige la instauración de un mercado internacional, la certidumbre sobre el objeto, la seguridad para el comprador y orden interno respecto a la gestión y manejo forestal.

El Protocolo de Kyoto no preveía un mercado de carbono en el sector forestal, limitándose a considerar la promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación. Pero a partir de la COP 11 de Montreal y sobre todo en la Conferencia realizada en Bali, se recomendó a los países buscar integrar el potencial de captura de carbono de los bosques. La última reunión que tuvo lugar en Copenhague dio algunos pasos más en la definición de este mecanismo sobre la experiencia de mercados de carbono voluntarios ya existentes y la demanda de no referirse exclusivamente a la deforestación, sino también a la degradación y la conservación de biodiversidad como beneficio adicional necesario.

Nuevos mecanismos contra el cambio climático

La propuesta metodológica de monitoreo, reporte y verificación (MRV) es la que más atención ha tenido junto con la inclusión de los pueblos indígenas. Sobre la primera se están centrando los esfuerzos científicos dado que existen variadas metodologías para medir el carbono (entre ellas la propuesta por el Panel Intergubernamental de Cambio Climático, IPCC) e

[Hay una interpretación que con argumentos válidos reclama que el carbono es independiente del bosque. Foto: Judith Domínguez.]



implica la definición de bosque, deforestación, aforestación y degradación, necesarias para estimar los costos de los créditos de carbono, y que sean válidas y funcionales no sólo para el mercado internacional sino para el país, es decir, que esté en posibilidad de verificar las reducciones.

No existe consenso sobre el funcionamiento y la financiación de este mecanismo pero es uno de los rubros en los que se espera lograr un acuerdo en la Cumbre de Cancún; varios países llevan avanzado un proceso de análisis interno para una futura implementación, entre ellos México, dentro del bloque que apoyará el Banco Mundial. Otro grupo lo representan los países bajo el esquema de la UNEP.

Existen a la fecha dos enfoques principales: 1: El enfoque anidado (*nested approach*), propuesto por un grupo constituido por Paraguay, Perú, Honduras, México y Panamá, apoyado por Chile, consistente en una combinación de un enfoque nacional y subnacional, para hacer más flexible el mecanismo, estableciéndose una línea base de referencia a nivel nacional por la cual el país vende créditos de carbono y distribuyéndose el dinero a nivel subnacional, con sus propias reglas, y 2: El enfoque de fondos voluntarios multilaterales (ODA) de Brasil con financiamiento adicional y voluntario por parte de países del Anexo I.

Otra de las discusiones en torno a este mecanismo es la relativa a la propiedad de los bosques, pues en la mayoría habitan comunidades indígenas que son propietarias o poseedoras de estos, planteándose la necesidad de incorporarlos en la toma de decisiones conforme se establece en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales y en la Declaración americana de los derechos de los pueblos indígenas.



La captura de carbono como fuente de reducción de emisiones

[Figura1. El ciclo del carbono.]

El carbono es un componente clave de muchos de los gases de efecto invernadero y gran parte de éste se encuentra almacenado en la tierra, considerándose carbono terrestre. No sólo la deforestación es la causa de las emisiones, sino también la degradación, la forma lenta de alcanzar mayores niveles de emisiones, así como las turberas en los trópicos, que son aspectos que no han sido considerados en el proceso de REDD.

Los bosques son una pieza clave en la lucha contra el cambio climático, gracias a su capacidad de actuar como sumideros de carbono. Es decir, son capaces de absorber más CO₂ del que vierten en la atmósfera. Casi la mitad de la tierra superficial de nuestro planeta se dedica a la agricultura, y de ellas, al menos una tercera parte tiene algún nivel de degradación; la tendencia creciente de la población mundial requerirá la producción de más alimentos provocando una mayor presión sobre los bosques, que se ven amenazados por cambios de uso del suelo. (Figura 1)

Los bosques cumplen una función esencial para la conservación ambiental de los ecosistemas. Protegen los suelos al absorber las lluvias o las radiaciones, y contribuyen a mantener los niveles de humedad. Protegen las cabeceras fluviales, facilitan la infiltración del agua en los subsuelos, ayudan a que los acuíferos se recarguen y contribuyen a regenerar las lluvias. Son el hogar de ininidad de especies animales y el origen de muchos de los productos que consumimos cada día.

Más de un 17% de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) a la atmósfera son consecuencia del cambio de uso del suelo. Es por eso que las acciones a nivel interno se enfocan a detener este proceso que es la segunda fuente de emisiones de CO₂ y están orientadas a evitar la tala ilegal de árboles, la expansión de la mancha urbana, el avance indiscriminado de la frontera agropecuaria, los incendios provocados, o cualquier actividad que degrade los bosques.

A menos que existan más limitaciones legales que impidan la conversión del uso del suelo, la tendencia actual es el aumento de las tasas de deforestación y degradación, no quedan más que las limitaciones físicas y el establecimiento de contextos económicos, que es uno de los objetivos de REDD.

Las acciones en México contra la deforestación

[Ciudad de México. Distrito Federal]

Hasta un 14% de las emisiones de gases de efecto invernadero de México provienen de la deforestación y la degradación de los bosques. Cada año, el país emite aproximadamente 90,000 toneladas de CO₂ como consecuencia del cambio en el uso de suelo, la pérdida del carbono orgánico en el suelo y el aprovechamiento forestal.

Entre los años 1993 y 2007 se vieron degradadas 226,925 hectáreas de bosques y matorrales. Entre 1993 y 2007 se observó un aumento en la superficie de bosques degradados de 302,272 hectáreas indicando que este proceso es más fuerte que la deforestación, según los datos oficiales de la Comisión Nacional Forestal.

La deforestación está provocada fundamentalmente por las siguientes acciones: el cambio de uso de suelo (82%), la tala ilegal (8%), las plagas (6%), los incendios y desastres naturales como los huracanes (2%), además de la pérdida de carbono orgánico en el suelo. La migración hacia entornos urbanos es otro de los factores que contribuye en la falta de cuidado de los bosques.

La inmensa diversidad biológica que tiene México (cuarto país megadiverso en el mundo) vive en gran parte en bosques y selvas, muchas de ellas endémicas y amenazadas como el jaguar, es por esta razón que la inclusión de la biodiversidad como un beneficio es un requerimiento de los actores sociales internos.

México lleva años desarrollando instrumentos para la conservación de los bosques. Diversas dependencias federales dentro de la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat), tales como la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) o la Comisión Nacional para la Biodiversidad (Conabio) orientan sus políticas a la protección de los bosques y sus ecosistemas, especialmente los que tienen un alto valor ecológico. Varias de las acciones que actualmente están en marcha en la política ambiental en México pueden servir de base para el desarrollo de la Estrategia REDD.

Una de las más relevantes es ProÁrbol, el principal programa federal de apoyo al sector forestal. Este programa incluye estímulos a los propietarios y los usufructuarios a cambio de acciones para proteger, conservar, restaurar y aprovechar de forma sustentable los bosques, selvas y zonas áridas. Entre los programas de ProÁrbol se apoya el desarrollo forestal (manejo forestal sustentable), conservación y restauración (pago por servicios ambientales, reforestación y restauración de suelos) y la competitividad (producción y conservación de productos forestales y la vida silvestre), que están directamente relacionados con REDD.

Durante siglos, los pueblos de México desarrollaron sistemas comunales para el uso y disfrute de los recursos forestales reconocidos constitucionalmente a través de la propiedad ejidal, una especie intermedia entre la propiedad pública y la privada. Un porcentaje alto (55%) de los bosques son propiedad de ejidos y comunidades (Censo ejidal 2008, Instituto Nacional de Estadística y Geografía), la mayor parte de las cuales están compuestas de indígenas y de campesinos y el 35% es propiedad privada; los bosques son gestionados según reglas y costumbres comunales ancestrales constituyendo un subsistema, que tiene que ser reconocido e incorporado para el éxito del mecanismo. Si bien el artículo 27 de la Constitución mexicana declara que los recursos naturales, entre ellos los bosques, son de la nación, también reconoce la propiedad ejidal y comunal; con la reforma operada en 1992 se permitió la enajenación de bienes ejidales, aumentando la presión sobre los bosques, pues favorece el cambio de uso del suelo.

Se estima que para 2012 las reducciones serán de 38,433 provenientes de actividades como el manejo forestal sustentable, las unidades de manejo de vida silvestre, conservación de suelos, servicios ambientales, evitación de incendios forestales, sanidad forestal, plantaciones forestales comerciales, la reforestación simple, con obras de conservación y esquemas piloto REDD (Conafor, 2009).

No obstante el cálculo optimista de la Comisión Nacional Forestal, la incertidumbre respecto al mecanismo y su financiación, la falta de inclusión de los actores locales, especialmente los pueblos indígenas, la alta conflictividad social presente en los ejidos, y los problemas jurídicos en torno a la tenencia de la tierra podrían poner en riesgo las esperanzas que se han puesto en REDD+. La creación de un grupo de trabajo dentro de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático apunta hacia el fortalecimiento institucional y es desde aquí donde se está elaborando una Estrategia nacional de implementación, pero no llegan a incluirse tal y como lo demandan los convenios internacionales, a los dueños y poseedores de los bosques, a quienes se dará finalmente una opción elaborada sin su participación.

Los esfuerzos se están enfocando al monitoreo satelital, dejando de lado la incorporación de las comunidades, reservando a las etapas finales de "consulta" un esquema previamente definido, pero también minimizando los conflictos jurídicos sobre la tenencia de la tierra, que en México son considerables tratándose de bienes ejidales.

Como objetivo deseado se espera un sistema de contabilidad nacional de emisiones que a nivel local incremente los ingresos forestales, independice al país de las importaciones de productos forestales e incremente la participación local, que difícilmente se conseguirán con la ruta que se está siguiendo, con la ausencia de los poseedores y dueños de la tierra.



Los retos legales de REDD+ en México

[Emisiones GEI en México]

La propiedad del carbono

MÉXICO Y SUS EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (GEI)

El 14% equivale a 89,254 millones de toneladas de CO₂ emitido por:

El artículo 27 de la Constitución Mexicana dispone que corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental, así como que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Los bosques constituyen de acuerdo a esta concepción, recursos naturales bajo dominio directo de la nación y da lugar a interpretar que representada por el organismo forestal puede establecer las limitaciones que considere necesarias a la propiedad privada.

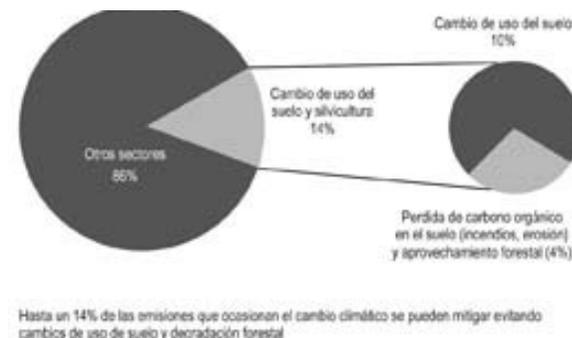
En México, existe un tipo de propiedad social que reconoce a los ejidos y comunidades la propiedad sobre los bosques, y alrededor del 55% es de este tipo.

No obstante, existe otra interpretación que con argumentos válidos reclama que el carbono es independiente del bosque, un elemento más, lo cual flexibiliza la concepción respecto a la propiedad del carbono, siendo entonces ¿un bien común? ¿A la humanidad o a todos los mexicanos?, consideraciones importantes y previas al establecimiento del mercado del carbono. La discusión sobre REDD se ha centrado en el monitoreo del carbono buscando la metodología idónea para su medición, que es otro de los aspectos álgidos del mecanismo y recientemente se ve la necesidad de pasar a la reflexión jurídica respecto a los bienes comunes, no obstante, no se han aportado soluciones. En la concepción constitucional, la propiedad comunal se refiere a la de las comunidades a quienes legalmente se les reconoció la propiedad de bosques, tierras y aguas, a partir de la revolución mexicana, pero la noción de bien común es más amplia que la que se refiere a la propiedad comunal; el aire es considerado un bien común, y si la presencia de carbono se manifiesta en este medio, también es válida la reflexión como un elemento independiente y que es más favorable a la instauración de mecanismos internacionales que protegen bienes comunes a la humanidad, en este caso, se trata de la preservación de un aire limpio que permita la continuidad de la vida y de las actividades económicas y es en este último caso que las fuerzas impulsoras son muy fuertes.

El mecanismo REDD tiene como objetivo el establecimiento de un mercado de carbono, e implica repensar la propiedad sobre un bien intangible como es el carbono para poder ser comercializado con seguridad y certeza jurídica respecto al bien objeto de la transacción. A la luz de la garantía constitucional que reconoce la propiedad y posesión sobre los bosque, y siguiendo el principio romano de que "lo accesorio sigue la suerte de lo principal", podríamos establecer a priori que los dueños del carbono son los propietarios o detentadores legales de los bosques, lo que los convierte en actores relevantes en el proceso de negociación de REDD y en su implementación.

REDD plantea un nuevo reto al Derecho para regular cuestiones económicas y ambientales, es así como se ha conformado el nuevo derecho ambiental y sus principios, flexibilizando las tradicionales posturas respecto a los bienes, al sujeto y objeto del derecho; la propiedad del carbono representa un desafío más en el establecimiento de las reglas, también es cierto que la gestación generalmente tiene lugar en el llamado *soft law* del derecho internacional, como se pretende con REDD, estableciendo los criterios mínimos de funcionamiento y dejando a los países la implementación nacional. Es cuando surgen las dudas sobre qué se está regulando.

El carbono presenta también estos retos, ¿Debe considerarse un recurso natural, un bien común o propiedad siguiendo la propiedad forestal? Cuyas implicaciones jurídicas aun no han sido analizadas, por falta de conocimiento y desinterés.



El reconocimiento de los derechos indígenas

[Tlalpan. Distrito Federal. Foto: Judith Domínguez.]

El reconocimiento de los derechos indígenas, entre ellos sobre sus tierras está constitucionalmente regulado en el mismo artículo 27: *la Ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas*, regulándose el aprovechamiento de estas, de los bosques y de las aguas de uso común, considerando el fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades a fin de elevar su nivel de vida.

En México, como en la mayoría de los países de Latinoamérica, existe una presencia indígena protegida constitucionalmente, y además el país ha firmado los convenios internacionales sobre el respeto a los derechos indígenas. El mercado del carbono plantea serios cuestionamientos y exigencias sobre la incorporación de las comunidades indígenas a quienes se les reconoce, al menos discursivamente, la propiedad y posesión sobre los bosques. Implicaría la incorporación desde el inicio en el diseño de la Estrategia e incluso en las negociaciones internacionales pues serán los futuros vendedores del carbono.

Sabemos que hay que incorporarlos porque así lo exigen los donadores internacionales y el discurso de las cumbres sobre cambio climático, pero no en qué momento y para qué en el diseño de la política pública; ante este desconocimiento, el proceso de formación de la Estrategia REDD en México se está elaborando sin su participación activa. Como es frecuente, se les llama cuando hay que hacer visible su presencia, pero no para más, y ellos lo saben y desconfían sobre estos "nuevos instrumentos de salvación". La Expo Forestal de 2009 fue más que ejemplificativa. Tuvo lugar un Taller especialmente dedicado a presentar experiencias exitosas de manejo forestal de varios países latinoamericanos y a los más brillantes expositores del mecanismo REDD con vistas a su futura implementación, presentando los programas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) como la opción sobre la cual se arrancarían los esfuerzos. México recibió una felicitación internacional. Ahora bien, los 20 indígenas que *ex profeso* se habían invitado a este Taller fueron receptores durante dos días de información cuya comprensión era difícil incluso para los que estaban directamente relacionados



con el tema, por su novedad y por el alto grado de cientificidad. Al término de este Taller se realizó un encuentro con ellos y los resultados fueron muy críticos; conocen sus derechos y este planteamiento de mercado no es acorde con la concepción que tienen sobre la naturaleza, incluidos los bosques, tienen una idea pesimista de que el gobierno los utiliza (no del todo errada) pero nunca los incluye en las decisiones.



Este es un problema no sólo de gestión pública o ambiental, sino jurídico y legal, ya que el artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación, estableciendo la obligación para los tres niveles de gobierno del respeto a sus costumbres y tradiciones y sistemas normativos para su organización y la resolución de sus conflictos internos. Pero aún más: Artículo 2 A. "Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución". Lo que implica una obligación para las autoridades de incorporarlos desde el inicio en el debate y en la toma de decisiones. Bajo el pretexto de que es un asunto más científico que social o jurídico la atención está en el establecimiento de un sistema de monitoreo satelital sacando cuentas sobre el stock de carbono disponible.

El planteamiento de REDD+ implica co-beneficios sociales, y si tenemos en cuenta que la mayoría de los indígenas viven en condiciones de pobreza en el país, esta debería ser la oportunidad para coadyuvar en el bien social. No implica resolver el problema, pero sí un planteamiento más integral. Sin embargo, la posición es más bien conservacionista, se trata de preservar los bosques y su carbono, para beneficio de la humanidad (más bien de continuidad del actual paradigma de desarrollo económico) como se plantea en la arena internacional, pero el país tiene además otros objetivos que cumplir, entre ellos el desarrollo social propio. Plantea un debate de justicia ambiental también, pues en la voz de los indígenas se pretende que ellos resuelvan o al menos sean los que lleven la carga de un nuevo mecanismo que no plantea apoyos reales directos, pero sí a otros, a todos. Y se preguntan válidamente, ¿Por qué tienen que resolver un problema que no han creado? Dudas serías respecto a la equidad intrageneracional global.

Si el esquema a seguir es el PSA, no es una opción aceptable pues se pagan alrededor de 40 dólares por hectárea de bosque conservado, mientras que el cultivo del aguacate, por poner un ejemplo, tiene un pago de 400 dólares por hectárea. No es un incentivo económico para la conservación. Además, el PSA que es un instrumento de mercado, en el país no funciona como tal, sino que se configuró como una subvención a cargo del estado y con un donativo del Banco Mundial, no hay recuperación económica ni transacción de mercado. Si bien la experiencia de conservación ha sido aceptable, no implicó la formación de capacidades locales, ni un incentivo real para su continuidad, en riesgo si acaba el donativo internacional.

El establecimiento de un mercado de carbono

[Los dueños de los bosques recibirían dinero a cambio de cada tonelada de CO₂ que dejen de emitir sus bosques]

Pero el mercado internacional exige no sólo certidumbre sobre el carbono con el que cuenta un país, sino también seguridad respecto a ese mercado y ese es otro de los puntos críticos en los países en desarrollo, pues existe una alta conflictividad y problemas de definición sobre los titulares de los derechos sobre los bosques.

REDD se orienta a establecer una gestión permanente de los bosques que asegure que las emisiones de carbono no ocurran. La permanencia es entonces uno de los elementos fundamentales y requiere monitoreo constante. La propuesta del país es instaurar una contabilidad nacional, siendo el país el que venda en el mercado internacional, creando posteriormente los arreglos institucionales internos para la distribución. En un mercado global esta es la aproximación idónea pues sólo existe un interlocutor, pero varios países, entre ellos Colombia, piden que el mercado se establezca directamente con los propietarios y poseedores, con las organizaciones locales, y el estado sea garante de esta comercialización.

Aunque aún no se ha llegado a una decisión en el plano internacional sobre cómo se tiene previsto financiar la implementación de las iniciativas relacionadas con REDD, ya se han propuesto varias opciones. En la actualidad existen tres modelos posibles.

El primero de ellos es el mecanismo de financiamiento basado en el mercado internacional de bonos de carbono. Este mecanismo supondría la creación de Créditos REDD en los que los dueños de los bosques recibirían una cantidad concreta de dinero a cambio de cada tonelada de CO₂ que dejen de emitir sus bosques. La demanda de estos Créditos REDD se vería auto-regulada por el propio mercado y supondría la creación de nuevos instrumentos de inversión a largo plazo en favor de la conservación de los bosques. Este mecanismo tiene la peculiaridad de que cuanto mayor sea la financiación privada internacional disponible para proyectos REDD, mayor será el área forestal conservada y menor el impacto de las emisiones de CO₂.

El segundo de los mecanismos que podrían regular la financiación de REDD es el basado en los fondos internacionales puestos a disposición de países con posibilidad de reducir la deforestación por parte de países donantes del primer mundo. En el marco de este esquema, el dinero disponible para los actores sociales involucrados en los esfuerzos de deforestación dependería menos de las fluctuaciones del mercado, y más de los compromisos internacionales. La ventaja de este modelo es que los fondos recibidos podrán ser utilizados no únicamente para reducir las emisiones, sino para mejorar la preparación de propietarios y habitantes de los bosques en la lucha contra la degradación forestal.

Finalmente, el tercer mecanismo disponible para financiar las actividades REDD es uno mixto, donde las formas de financiamiento dependerían de los proyectos a los que van destinadas. Este mecanismo mixto tendría tres fases. Una primera fase donde países donantes darían fondos de manera voluntaria para la capacitación de los dueños y residentes de los bosques, una segunda donde se firmarían compromisos financieros a tal efecto y una tercera destinada a la creación de un verdadero mercado de Créditos REDD.



El reto para el país es la distribución interna. ¿Cómo establecer un sistema de premios y castigos para las áreas que se conservan? ¿Cómo entran aquellas áreas preservadas hasta la fecha sin ningún tipo de pago? Porque el esquema está planteado para aquellas áreas en riesgo de deforestación y degradación, lo que cuestiona porqué se les premia ahora con un pago, aunque sea mínimo, cuando otras áreas conservadas (como las áreas naturales protegidas, las que cuentan con ordenamientos ecológicos del territorio y ordenamientos comunitarios) en donde habitan también indígenas no entran en este esquema de incentivos. Es urgente un debate jurídico al respecto. Otro de los problemas respecto al mercado de carbono es el establecimiento de la línea base de referencia, es decir, a partir de cuándo se contarán las emisiones evitadas y respecto a qué año, uno de los problemas frecuentes en cambio climático.

La distribución a nivel local implica el establecimiento de las "reglas del juego" sobre las cuales funcionará el mecanismo REDD, que deberán incorporar los sistemas "normativos" indígenas, que sí existen tratándose del manejo de los bosques. La propuesta de Ostrom al respecto es útil por cuanto recomienda mirarlos como subsistemas, con diversas reglas informales, que influyen de diversa manera según la escala; para no proponer soluciones uniformes que no son válidas ni funcionales para ellos. Este es un punto crítico para REDD en México.

La resolución de conflictos sociales y la tenencia de la tierra

Existe conflictividad social e indefinición sobre la propiedad de las tierras en las áreas con mayor superficie boscosa. La implementación de REDD implicaría resolver o al menos dar mayor certidumbre en estas áreas, para que puedan entrar en el comercio de emisiones evitadas. El problema es que en muchos años no ha sido posible esta solución pacífica ni la regularización de la tenencia de la tierra, que en más del 50% de la propiedad ejidal tiene problemas, siendo los estados de Oaxaca, Chiapas y Veracruz los que mayor problemas presentan, pero también, los que tienen una mayor cobertura forestal que cumple las requerimientos para entrar al mercado del carbono. La amenaza de mayor deforestación se sitúa en estados como Michoacán por el cambio de uso de suelo a agrícola, Veracruz, Sonora o Chihuahua.

Los conflictos o incertidumbres sobre los derechos a la propiedad y el uso de la tierra, la vegetación y los créditos de carbono, pueden comprometer la permanencia del carbono terrestre capturado. Un proceso transparente de clarificación y codificación de estos derechos es lo que garantizará la permanencia de este mercado.

Acciones intersectoriales de largo plazo

La consideración de la degradación dentro del esquema REDD plantea problemas de coordinación, pues es un rubro que entra en la competencia de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Naturales y Pesca (Sagarpa), que cuenta con un gran programa de incentivos agropecuarios que muchas veces entran en conflicto con la protección de suelo y agua. No obstante, la coordinación intersectorial es más alentadora pues existe una Comisión Intersecretarial de Cambio Climático donde se encuentran las diversas secretarías, y si bien REDD está siendo promovida por la Comisión Nacional Forestal, hay comunicación y la intención de alinear las políticas públicas. Ahora bien, este deber de coordinación debe establecerse en la ley y ser vinculante, pues hasta ahora, no existe disposición expresa que obligue, menos aún con los otros niveles de gobierno. El establecimiento de los incentivos de mercado requiere la actuación de otras autoridades y niveles de gobierno, siendo indispensable su configuración legal. La iniciativa de Ley de cambio climático precisamente gira en torno a la coordinación intergubernamental.

Esquemas de gobernanza forestal

Ahora más que nunca, la efectividad de estas acciones ambientales tiene mucho que ver con la incorporación de las comunidades locales en la toma de decisiones, y en México con una diversidad cultural amplia que vive en los bosques, exige plantear esquemas de gobernanza forestal más eficaces, y en la realidad mexicana, no sólo desde las administraciones, sino multinivel, pues se están gobernando bienes comunes (Ostrom). Gobernanza implica más que cambios legales, se refiere a arreglos institucionales (North) que funcionen para los actores locales, que cuentan con prácticas de manejo forestal sustentable con o sin apoyo de los gobiernos, con una concepción primigenia común sobre los bienes ambientales pero con diversidad de sistemas de conducta e incluso normativos.

La inclusión de los actores sociales relevantes para el diseño de la Estrategia REDD implicará la definición de muchos aspectos, tales como los montos que se pagarán a cambio de la conservación, las responsabilidades y obligaciones de los encargados de cuidar los bosques y el establecimiento de las formas en que las iniciativas REDD van a perdurar a largo plazo.

Lo que está claro es que los bosques y selvas tienen un valor ambiental mayor como depósito de carbono que como tierra susceptible de uso agrícola o urbano. Esa realidad debe ir poco a poco permeando entre todos los actores sociales, tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

REDD es un mecanismo de desarrollo que puede crear co-beneficios adicionales a la venta del carbono, como la facilitación de mejores condiciones de las comunidades que habitan los bosques. Básicamente, a través de la construcción de capacidades entre estos actores sociales, preparándolos para un futuro mercado, que conllevaría a un empoderamiento sobre sus recursos.

En México viven unas 13 millones de personas en condiciones de extrema pobreza en los bosques de México. Uno de los principales desafíos al que se enfrenta el diseño de la Estrategia REDD es el de incorporar las necesidades y puntos de vista de los grupos vulnerables y de las comunidades indígenas, respetando los Convenios internacionales.

[Es necesaria la instauración de prácticas de manejo forestal sustentable.]



De la misma manera, es importante establecer un mecanismo de conservación de los bosques, basado en REDD, que sea permanente y crear capacidades locales en los potenciales beneficiarios y no exclusivamente en las autoridades.

También es importante incorporar la defensa de la biodiversidad como un co-beneficio adicional en los proyectos REDD.

Varios países de nuestro entorno latinoamericano han efectuado ya consultas públicas con los dueños y poseedores de los bosques con el objetivo de conocer sus puntos de vista y la posibilidad de incorporarlos en sus estrategias nacionales. En nuestro país, con un 10% de la población indígena, habitando la mayor parte de ella en los bosques, esta es una necesidad ineludible.

Otro de los retos es el estudio de oportunidad coste-beneficio, de los beneficios que representa la Iniciativa REDD para los dueños de los bosques y la construcción de capacidades en las comunidades, más allá de los gobiernos, que permitan la sustentabilidad en el tiempo de los proyectos. Así también el análisis de la rentabilidad económica y social para estos grupos sociales que representaría la Iniciativa REDD. Estas son algunas de las interrogantes que deberán abordarse en nuestro país.

A manera de apéndice

[Los bosques son pieza clave en la lucha contra el cambio climático. Foto: Judith Domínguez.]

Se están gestando algunos criterios para la captura de carbono en los bosques, entre ellos destaca la necesidad no sólo de mantener el carbono terrestre, sino de crear nuevo carbono, incluyendo todos los tipos y no solo el forestal, instaurar enfoques complementarios, el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas, el desarrollo de instituciones nacionales e internacionales adecuadas y evitar resultados e incentivos perversos, establecer inventarios y registros de carbono, adaptarse a la mejor información disponible, y la instauración de mecanismos de comercialización, resolución de disputas y cumplimiento, así como una supervisión regulatoria (*The Terrestrial Carbon Group*).

Bibliografía consultada

Angelsen, Arild et al., *Reducing emissions from deforestation and forest degradation (REDD): An options assessment report*, Meridian Institute, Florida, 2009.

Chomitz Kenneth M., *Expansión agrícola, reducción de la pobreza y medio ambiente en los bosques tropicales. ¿realidades antagónicas?* Panorama General, Banco Mundial, EEUU, 2007

North, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica México, 1990

Ostrom, E. et al. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, UNAM-CRIM-FCE, México, 2000

The Terrestrial Carbon Group, *How to Include Terrestrial Carbon in Developing Nations in the Overall Climate Change Solution*, <http://www.terrestrialcarbon.org/default.aspx>, Julio 2008, consultado el 5 de agosto de 2010.

Young, Oran, et al. *Institutions and Environmental Climate Change, Principal Findings, Applications, and Research Frontiers* MIT Press, Columbia, 2003

WWF, *Grado de conocimiento del sector ambiental mexicano sobre la iniciativa REDD*, México, 2009



Otros artículos relacionados con: [Iberoamérica](#), [carbono](#), [México](#)

