



La gobernanza forestal y los objetivos de
biodiversidad, cambio climático y desarrollo
sustentable en México
RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

Andrés Ávila Akerberg, Eleonora Aranda Cardoso y Karol Hernández González.

Marzo, 2017.



Contenido

Alcance del Estudio.....	1
Propuestas y recomendaciones.....	4
Conclusiones	11

Agradecimientos

Este estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo de *GLOBE International* a través de la Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y del *Japan Biodiversity Fund*.

Agradecemos especialmente los aportes a la investigación y al documento realizados por Blaise Bodin, Rafael Aybar e Iván Zúñiga. Asimismo, extendemos un sincero agradecimiento a los diputados que integran la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales (COMARNAT) por apoyar la presentación del estudio, y a todas las personas que nos brindaron su tiempo y apoyo para la realización de entrevistas que permitieron fortalecer los contenidos del estudio:

- Ana Karen Mendivil
- Angel Carbajal Zabala
- Arturo Nava Zafra
- Danthe Pérez Huerta
- Dolores Barrientos Alemán
- Eduardo Quijano Laviada
- Fabiola G. Navarrete Monge
- Fernando Mondragón Galicia
- Gabriela Niño
- Gonzalo Chapela y Mendoza
- Ignacio Pichardo Lechuga
- Jesús Martín Cuanalo Araujo
- José Sarukhán Kérmez
- Mances Martínez
- Margarito Silvestre Mejía
- Nashely Calderón
- Oscar Estrada Murrieta
- Pedro Álvarez Icaza Longoria
- Raúl Alejandro Núñez
- Ricardo Guadarrama Luyando

Alcance del Estudio

El presente estudio ha sido comisionado por GLOBE International A.I.S.B.L. con el patrocinio de la Secretaría del Convenio para la Diversidad Biológica (CBDS por sus siglas en inglés) con el apoyo del Fondo Japonés para la Biodiversidad (JBF por sus siglas en inglés), en el marco del proyecto internacional *“Gobernanza forestal integrada multipropósito para el cumplimiento nacional de objetivos de desarrollo sostenible, clima y biodiversidad”*.

El Fondo Japonés para la Biodiversidad fue establecido por la Presidencia de la [Décima Conferencia de las Partes \(COP 10\)](#) para apoyar la implementación de los Resultados de Nagoya sobre la Biodiversidad. Uno de sus objetivos clave es proporcionar apoyo, a nivel regional y sub-regional, a las Partes, para que éstas logren traducir el nuevo [Plan Estratégico para la Biodiversidad 2011-2020](#) a prioridades nacionales. El fortalecimiento de la gobernanza forestal promovido por este proyecto puede brindar apoyo a las Partes en la implementación del Objetivo Estratégico A de *“Enfrentar las causas subyacentes de la pérdida de biodiversidad mediante la integración de la biodiversidad en las políticas públicas y la sociedad”*, y los Objetivos de Biodiversidad de Aichi 5, 7, 14 y 15 entre otros.

El estudio busca identificar los retos y oportunidades que representa para México la integración de la gobernanza forestal para el cumplimiento de los objetivos de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable. Lo anterior con la finalidad de generar contenidos útiles para los legisladores y el gobierno mexicano que sirvan como insumos en la toma de decisiones relacionadas con la gobernanza forestal, y documentar buenas prácticas que puedan resultar interesantes para los tomadores de decisiones de otros países.

Los resultados preliminares del estudio fueron presentados ante la Comisión de Medio Ambiente del Honorable Congreso de la Unión el día 8 de noviembre de 2016 y discutidos en una rueda de prensa conjunta de los Presidentes de las Comisiones de Medio Ambiente, Agricultura, Recursos Hidráulicos, Agua y Saneamiento y Pesca con el Secretario Ejecutivo del CBDS, el Dr. Braulio Ferreira de Souza Dias el 30 de noviembre, en vísperas del arranque de la COP13 del CBD en Cancún. Los resultados preliminares del estudio, así como los de una investigación análoga llevada a cabo en Colombia en el marco de este proyecto, fueron presentados en el Foro de Legisladores de la COP13 del CBD en Cancún el 7 de diciembre de 2016 por un panel de legisladores mexicanos y colombianos, ante una audiencia de legisladores nacionales y sub-nacionales de 30 países. Finalmente, el estudio tuvo su lanzamiento oficial en el Foro *“Gobernanza forestal y los objetivos de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable en México”* abierto a la sociedad civil, expertos y representantes de la Administración federal mexicana acogido por la Comisión de Medio Ambiente del Honorable Congreso de la Unión el 22 de marzo de 2017.

Desde finales de la década de los ochenta, el concepto “gobernanza” se ha convertido en un componente constante del discurso internacional sobre el desarrollo y ha permeado en temas específicos como los bosques, dando origen al término “gobernanza forestal”.

Hasta el momento no existe un consenso sobre su definición, no obstante, desde una perspectiva amplia la gobernanza forestal incluye a las distintas leyes, regulaciones, políticas, acciones e interacciones que desde lo local hasta lo internacional abordan a los ecosistemas forestales. Esto implica el involucramiento activo de toda la sociedad en la toma de decisiones, incluyendo a las instituciones y dependencias gubernamentales, así como a todos los actores interesados, las reglas formales e informales, las relaciones de poder, las prácticas de toma de decisiones y el tipo de decisiones que se toman.

En los últimos veinte años, la gobernanza ha cobrado mayor importancia ya que es a menudo vista como el eslabón débil para hacer frente al uso no sustentable de los bosques. El conocimiento técnico es por sí solo insuficiente y ningún proyecto de manejo forestal sustentable tendrá éxito si los recursos son mal gobernados.

A nivel internacional el marco de gobernanza forestal está establecido por una serie de acuerdos multilaterales que abordan cuestiones específicas como biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable, pero tienen puntos de contacto y derivan en compromisos puntuales en materia forestal. Entre estos se encuentran la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), el Acuerdo de París, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), el Programa Estratégico de Biodiversidad 2011-2020 y sus Metas de Aichi, la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CNULD), la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y el Instrumento Jurídicamente No Vinculante Sobre Todos los Tipos de Bosques (NLBI, por sus siglas en inglés).

Por otra parte, en el plano nacional en México el marco de la gobernanza forestal es sumamente complejo pues se enmarca en diversas leyes generales, reglamentos, planes, programas, estrategias, y su implementación corresponde a diferentes dependencias e instituciones gubernamentales tanto del poder ejecutivo como del legislativo, pero también juegan un papel clave los gobiernos sub-nacionales y otros actores relevantes tales como los pueblos y comunidades indígenas y locales, las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado, la academia, entre otros.

Los elementos y propuestas que ofrece este documento son el resultado de una revisión documental sobre el marco nacional de gobernanza forestal y de la sistematización de entrevistas con representantes de diversos sectores.

El estudio identifica tanto fortalezas como debilidades en el contexto nacional. Una de las mayores fortalezas del marco legal mexicano para garantizar la conservación y uso sustentable de los territorios forestales y la biodiversidad está en la Ley Agraria que reconoce la propiedad social de la tierra a los ejidos y comunidades rurales. Esta situación de reconocimiento de derechos colectivos, presente en pocos países del planeta, ha permitido el desarrollo de esquemas de gobernanza local que han hecho frente a la fragmentación de los bosques y su cambio de uso de suelo en gran parte del país.



El otorgamiento de derechos de propiedad y uso de los territorios forestales a los ejidos y comunidades ha derivado en la consolidación del modelo de manejo forestal comunitario el cual ha promovido la creación de áreas de conservación comunitaria para la protección de la biodiversidad, la generación de empresas forestales comunitarias (EFC) que manejan sustentablemente cerca de un millón de hectáreas certificadas internacionalmente, y la conservación activa de los ecosistemas a través de otros esquemas como las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAs) que han hecho frente a los procesos de cambio de uso de suelo.

Si bien México cuenta con un marco legal e institucional amplio sobre gobernanza forestal y tiene casos de éxito, al analizarlo puede detectarse que en el marco legal hay dispersión y solapamientos, mientras que en el institucional falta coordinación para instrumentar políticas acordes a la conservación y uso sustentable de los recursos forestales y biológicos del país, y además se requieren mayores recursos financieros para implementar los diferentes compromisos tanto nacionales como internacionales.

Aunado a ello, México enfrenta múltiples retos relacionados con la gobernanza forestal, pues la deforestación persiste, al igual que en el resto del mundo la pérdida de biodiversidad es sumamente acelerada, los más de 11 millones de mexicanos que habitan en los ecosistemas forestales se encuentran en altos niveles de marginación y pobreza, y se han identificado un gran número de obstáculos para potenciar la productividad del sector. Por estos motivos, desde hace algunos años, diversos actores interesados tanto del sector gubernamental como de otros sectores, han trabajado para proponer reformas a las leyes relacionadas con la gobernanza forestal, particularmente a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) que ha estado vigente desde el año 2003.

Actualmente, el país tiene la oportunidad de abordar los retos relacionados con la gobernanza forestal, ya que la realización de la Decimotercera Conferencia de las Partes del CDB (COP13) en Cancún, México dio relevancia al tema en la agenda política, lo cual coincidió con la presentación de una serie de iniciativas de reforma legislativa que tienen una estrecha relación con la gobernanza forestal.

Entre ellas destacan una iniciativa que propone una reforma integral a la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y otra que busca expedir la Ley General de Biodiversidad. También, se está discutiendo una iniciativa que busca actualizar el procedimiento administrativo de inspección ambiental y se está trabajando en una iniciativa —que aún no se ha presentado— que busca expedir una nueva Ley General de Aguas.

Para efectos de la gobernanza forestal las iniciativas presentadas resultan sumamente relevantes ya que generan impactos directos en el tema y además tienen una estrecha relación pues los bosques son el hábitat de la biodiversidad y de ellos depende la disponibilidad de agua en calidad y cantidad.

Lo anterior abre oportunidades para que el poder legislativo fortalezca la gobernanza, garantizando que el procedimiento de construcción de estas reformas sea participativo y promoviendo que los contenidos de fondo generen beneficios sociales y ambientales favoreciendo principalmente a los pueblos y comunidades indígenas y locales que en México se encargan de conservar y manejar hasta un 60 por ciento de los ecosistemas forestales.

En suma, México ha hecho y está haciendo esfuerzos importantes para fortalecer el marco legal e institucional que sustenta a la gobernanza forestal e integrarla con los objetivos de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable; lo cual contribuiría con los compromisos internacionales aplicables. No obstante, en el país hay retos pendientes que es necesario abordar para lograr avances sustanciales y promover cambios de fondo que generen beneficios que permeen en la conservación y uso sustentable de los recursos forestales y en el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y locales que habitan en los ecosistemas forestales.

El estudio presenta una sección de propuestas y recomendaciones específicas para fortalecer la gobernanza forestal en México en diversos rubros: marco legal, actores gubernamentales, poder legislativo, gobiernos sub-nacionales, actores no gubernamentales, manejo forestal comunitario, política nacional de biodiversidad y cambio climático, REDD+ y oportunidades de reforma legislativa.

Propuestas y recomendaciones

Durante el desarrollo de este estudio como resultado de las entrevistas realizadas y de la revisión de fuentes documentales confiables y actualizadas, fue posible identificar diversas recomendaciones para fortalecer la gobernanza forestal en México.

Esta sección se divide en temas, seleccionados conforme a la estructura del estudio, introduciendo de manera breve su importancia y puntualizando posteriormente las recomendaciones específicas para cada uno de ellos.

Gobernanza forestal y marco legal: A pesar de que México tiene un marco legal amplio, se observa que hay ordenamientos que se contraponen, y además, existe sobrerregulación en algunos aspectos. Esto crea incertidumbre y complejidad jurídica que puede tornarse en una barrera para la implementación efectiva de la política forestal. Las recomendaciones en este sentido son las siguientes:

- Llevar a cabo estudios jurídicos que permitan identificar contraposiciones y sobrerregulación en el marco legal relacionado con la gobernanza forestal (tanto en el

ambiental como en el de otros sectores productivos y extractivos), y propiciar la armonización del marco jurídico tanto en el plano federal como en el sub-nacional, buscando que los objetivos específicos de los diversos ordenamientos sean complementarios.

- Propiciar una mayor integración, coordinación y continuidad de las leyes relacionadas con la gobernanza forestal y su implementación. Es importante aprovechar al [Consejo Nacional Forestal \(CONAF\)](#), que es un órgano de carácter consultivo y composición plural, que, entre otras cosas, se encarga de evaluar y dar seguimiento a la aplicación de la política forestal y de los instrumentos de política forestal previstos en la [Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable \(LGDFS\)](#). Asimismo, el CONAF puede discutir, analizar y proponer reformas legales para fortalecer el sector forestal.
- Fomentar que las metas establecidas en los planes y programas tengan continuidad, pues en la práctica muchos dejan de operar al finalizar el sexenio de la administración por la que fueron creados. La [Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales \(SEMARNAT\)](#) y la [Comisión Nacional Forestal \(CONAFOR\)](#) como instituciones rectoras de la política forestal deben garantizar dicha continuidad impulsando la construcción de una visión de largo plazo que promueva la conservación y uso sustentable de los ecosistemas forestales.

Gobernanza forestal y actores gubernamentales: Este estudio demostró que existe una gran variedad de actores gubernamentales, tanto del sector ambiental como de otros sectores, implicados en la gobernanza forestal. El fortalecimiento de la gobernanza forestal requiere una mayor coordinación interinstitucional, para ello se propone lo siguiente:

- Propiciar incentivos para fomentar la cooperación entre las diferentes dependencias de la APF. Para ello, el liderazgo de la SEMARNAT como institución que define la política ambiental es clave, y también sería importante involucrar a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que es la encargada de guiar la política nacional que implementa el ejecutivo y promover su coordinación tanto a nivel federal como con los estados y municipios.
- Realizar las reformas necesarias para definir de manera clara las atribuciones y competencias de cada institución con la finalidad de evitar que se dupliquen esfuerzos y que se implementen políticas contrarias a la conservación y uso sustentable de los recursos forestales. Ejemplo de ello es la necesidad de alinear las políticas agropecuarias que implementa [la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación \(SAGARPA\)](#) con las políticas forestales de la CONAFOR para propiciar el desarrollo rural sustentable y fortalecer el manejo integrado del territorio.
- Fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, organizativas y financieras de las instituciones para que puedan realizar sus mandatos de manera efectiva.
- Aprovechar la figura de las entidades que impulsan la coordinación interinstitucional como la [Comisión Intersecretarial de Cambio Climático \(CICC\)](#) y la [Comisión Intersecretarial para el Desarrollo Rural Sustentable \(CIDRS\)](#), y promover su fortalecimiento garantizando aspectos como la disponibilidad de recursos y la continuidad de los trabajos.

Gobernanza forestal y poder legislativo: El papel del poder legislativo en la gobernanza forestal es clave, pues discute y propone la creación de nuevas leyes o reformas y supervisa la labor del ejecutivo para su instrumentación. Para fortalecer su actuar, se propone lo siguiente:

- Promover que en la discusión de las reformas legislativas relacionadas con la gobernanza forestal se abran procesos de consulta y participación ciudadana que incluyan a todos los sectores interesados, pero especialmente a los propietarios de los recursos forestales que en el caso de México son en su mayoría pueblos y comunidades indígenas y ejidos forestales.
- Fortalecer el papel de los centros de estudio relacionados con la gobernanza forestal, fomentando que las comisiones, los grupos parlamentarios e inclusive los diputados a título personal soliciten su opinión general de las iniciativas de reforma en la materia o consulten aspectos específicos en los que se requiera profundizar.
- Fortalecer el trabajo de las comisiones ordinarias y especiales, ya que ellas hacen el análisis de fondo y deben generar certidumbre para que cuando las iniciativas lleguen al pleno ya estén lo suficientemente consensuadas y trabajadas para su votación. Esto puede realizarse estableciendo el Servicio Profesional de Carrera para los integrantes del cuerpo técnico, promoviendo su profesionalización y fomentando su continuidad en el mediano y largo plazo.
- Fomentar que el poder legislativo dé seguimiento a la implementación de la política forestal establecida en el marco legal vigente, garantizando los recursos necesarios al aprobar la cuenta pública y revisando los informes presentados por el ejecutivo para identificar reformas potenciales. El tema de la disponibilidad de recursos es particularmente importante pues el paquete económico aprobado por la Cámara de Diputados para el 2017, contempló un recorte del 62 por ciento en el programa de subsidios para el desarrollo forestal sustentable —enfocado en fortalecer las capacidades, infraestructura y financiamiento para el establecimiento, manejo y desarrollo de [Empresas Forestales Comunitarias \(EFC\)](#)—, poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas de la CONAFOR.

Gobernanza forestal y gobiernos sub-nacionales: A pesar de que en México las políticas relativas a la conservación de la biodiversidad permanecen centralizadas, las entidades estatales y municipales han ido teniendo una mayor participación en la gobernanza forestal, que puede fortalecerse con las siguientes recomendaciones:

- Realizar las reformas necesarias para establecer claramente en el marco legal las competencias de cada uno de los tres niveles de gobierno relacionadas con la gobernanza forestal y promover la coordinación vertical.
- Incorporar a los estados y municipios en la planeación de la política nacional para facilitar una mayor coherencia entre el desarrollo político y las realidades locales.
- Fortalecer las capacidades de los gobiernos sub-nacionales. Se debe enfatizar en las capacidades relacionadas con la generación de información en materia forestal y de biodiversidad, ya que es necesario que sea actual, verídica, certera y confiable para que pueda servir como base para la generación de políticas diferenciadas de acuerdo a las necesidades particulares de las entidades locales y para actualizar el Sistema Nacional de Indicadores Ambientales. También se requieren capacidades humanas, administrativas, técnicas e infraestructura. (Niño, 2016)

Gobernanza forestal y actores no gubernamentales: Los actores no gubernamentales —especialmente las [Organizaciones de la Sociedad Civil \(OSC\)](#) y los pueblos indígenas y comunidades y ejidos forestales— tienen un papel protagónico en la gobernanza forestal

del país, no obstante, es necesario fortalecer los mecanismos formales de participación para garantizar su incidencia en los procesos de toma de decisiones. Las recomendaciones para ello son las siguientes:

- Crear consejos consultivos ciudadanos especializados en gobernanza forestal en el Congreso de la Unión para promover una mayor incidencia de la sociedad civil en el ámbito legislativo y normativo. Una propuesta es crear legislación específica que regule la consulta o participación en materia ambiental. [\(Ávila y Lira, 2014\)](#)
- Revisar el funcionamiento de los mecanismos formales de participación, teniendo en cuenta el fortalecimiento de aspectos como la representatividad y la igualdad de género; la creación de mecanismos que garanticen la continuidad, monitoreo y evaluación de sus trabajos, y la disponibilidad de recursos para su operación.
- Fortalecer el reconocimiento de los derechos de los pueblos y las comunidades indígenas y locales, especialmente al uso y disfrute de sus recursos naturales, considerando las diferentes modalidades de propiedad de la tierra establecidas en el marco legal mexicano. Una opción es crear una ley específica en materia de pueblos y comunidades indígenas que aborde cuestiones como la caracterización de los pueblos y comunidades indígenas del país, mecanismos para garantizar su participación adecuada en la toma de decisiones y el reconocimiento expreso de su autonomía y autodeterminación. Esta ley podría proporcionar un marco integral para implementar las salvaguardas REDD+ y los tratados internacionales de derechos humanos.
- Diseñar e instrumentar un mecanismo de atención diferenciada a pueblos y comunidades indígenas y locales para facilitar su participación efectiva en la toma de decisiones relacionadas con los recursos forestales. Esto podría hacerlo la CONAFOR con apoyo de la CDI.

Gobernanza forestal y manejo forestal comunitario: El modelo de manejo forestal comunitario es una de las mayores fortalezas del marco de gobernanza forestal en México. Para fortalecerlo es necesario realizar adecuaciones al marco legal enfocadas principalmente en el reconocimiento de los derechos de las comunidades y en la simplificación del marco regulatorio para evitar que los procedimientos burocráticos afecten las prácticas de manejo forestal comunitario. Las principales recomendaciones son las siguientes:

- Fomentar la legalidad impulsando la corresponsabilidad de comunidades y autoridades en la vigilancia, simplificando los procesos administrativos para que la vía legal sea más accesible y creando incentivos para hacer más competitivo el mercado nacional en relación con los mercados internacionales que exportan productos forestales a México. Para fortalecer este último punto, una opción es la creación de un sistema fiscal diferenciado que reconozca e incentive las acciones nacionales de producción forestal sustentable, conservación y restauración promoviendo la certificación del buen manejo forestal.
- Fortalecer en el marco legal el reconocimiento de los derechos de las comunidades, en especial de aquellas que no están constituidas como ejidos. Una opción es actualizar la Ley Agraria para incluir los derechos de viudas, jornaleros y herederos sin documentación.
- Desarrollar y fortalecer mecanismos para la participación de propietarios forestales comunitarios en la definición de estrategias de uso sustentable y conservación de los

territorios forestales, con especial énfasis en la participación de las mujeres y pueblos indígenas.

- Replicar en zonas del país con vocación forestal las buenas prácticas del manejo forestal comunitario y difundir ampliamente los beneficios sociales, económicos y ambientales que puede generar.
- Promover la creación de EFC y fomentar una mayor coordinación entre el gobierno en sus tres niveles y las OSC para crear más apoyos de acompañamiento y capacitación técnica, administrativa y organizativa.
- Generar condiciones para promover el ingreso de las EFC a los mercados nacionales buscando la participación del gobierno mexicano, las OSC forestales e inclusive financiadores internacionales (como [el Banco de Desarrollo](#) KfW que ha facilitado la realización de estudios para identificar oportunidades de inversión en proyectos forestales sostenibles de EFC).

Gobernanza forestal y política nacional de biodiversidad: La política nacional de biodiversidad tiene tanto fortalezas como debilidades, para mejorar su integración con la gobernanza forestal las recomendaciones son las siguientes:

- Fortalecer la figura de la CONABIO, reconociéndola a nivel legal, tal como ocurre con la CICC que está prevista en la LGCC y con la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM) prevista en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.
- Fomentar el intercambio de las buenas prácticas de la [Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad \(CONABIO\)](#) con otros países.
- Formalizar la estrategia de integración de la biodiversidad en el sector forestal incluyéndola en el [Programa Nacional Forestal \(PRONAFOR\)](#) y en el [Plan Nacional de Desarrollo \(PND\)](#) del siguiente sexenio.
- Fortalecer los mecanismos de evaluación y seguimiento de los impactos de las políticas y programas que ejecuta la CONAFOR.
- Establecer estrategias y programas concurrentes entre el sector forestal y otros sectores productivos para garantizar la aplicación de acciones coordinadas de conservación y uso sustentable de la biodiversidad en los paisajes forestales.
- Brindar capacitación a los funcionarios del gobierno en los niveles federal, estatal y municipal para que tengan una mayor comprensión de la importancia de la biodiversidad en el funcionamiento de los ecosistemas forestales.
- Reconocer y replicar en regiones con vocación forestal los resultados sobre la conservación y uso sustentable de la biodiversidad alcanzados debido al manejo forestal comunitario.

Gobernanza forestal y política nacional de cambio climático: Los ecosistemas forestales son importantes aliados para la mitigación y adaptación al cambio climático. México es un país que cuenta con un marco sólido para abordar el cambio climático, mismo que reconoce la relevancia de los bosques al incorporarlos tanto para el cumplimiento de las metas de mitigación como de adaptación. Para fortalecer este rubro las recomendaciones son las siguientes:

- Realizar un estudio jurídico que permita identificar las adecuaciones que se requieren en el marco legal de cambio climático para instrumentar las [Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional \(NDC\)](#) relacionadas con el sector forestal (tasa de deforestación cero y manejo

Con formato: Fuente: 11 pto

forestal sustentable) y las posibilidades de armonización con otros ordenamientos jurídicos pertinentes como la [Ley General de Cambio Climático \(LGCC\)](#).

- Crear capacidades en los gobiernos sub-nacionales para que apoyen la implementación de la política nacional de cambio climático y en especial de los objetivos para el sector forestal estipulados en las NDC.
- Fomentar la amplia participación de las OSC y de otros actores pertinentes en la instrumentación de las NDC en colaboración con el [Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático \(INECC\)](#).
- Incorporar acciones comunitarias en las NDC para involucrar a los pueblos indígenas y las comunidades locales como parte de la solución al cambio climático.

Gobernanza forestal y REDD+: El mecanismo REDD+ es fundamental para fortalecer la gobernanza forestal al crear incentivos para promover la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal y contemplar medidas relacionadas con la conservación de la biodiversidad y salvaguardas sociales y ambientales. Para evitar los riesgos que genera su instrumentación las recomendaciones son las siguientes:

- Poner especial atención en la construcción de los temas pendientes para la implementación de REDD+ tales como el mecanismo de distribución de beneficios, ~~el cual a su vez podría ser útil para instrumentar las disposiciones del Protocolo de Nagoya~~, y la consolidación del sistema [de monitoreo, reporte y verificación \(MVR\)](#). Para ello es importante que el gobierno tome en consideración los resultados que han surgido de los estudios especializados en estos temas que han realizado diversas organizaciones.
- En lo referente al sistema MRV pueden establecerse marcos metodológicos y acuerdos para estandarizar y consolidar niveles de referencia a nivel federal, estatal y municipal, y una plataforma para el control, gestión e integración de los datos nacionales disponibles.
- Garantizar que las excepciones de conversión de bosques naturales que establece el marco legal mexicano no sean aplicadas en los proyectos y programas REDD+ para evitar riesgos ambientales. [\(Bodin, Väänänen, y Asselt, 2015\)](#)
- Propiciar el cumplimiento e implementación de las salvaguardas de Cancún. Una opción radica en crear mecanismos legales que fomenten su cumplimiento y monitoreo. También es necesario armonizar la legislación mexicana para que las salvaguardas ambientales queden reflejadas.
- Incorporar en la LGDFS los criterios mínimos que debe contener el consentimiento previo, libre e informado y promover que quede establecido por escrito en condiciones claras y en apego a las tradiciones y costumbres del pueblo o comunidad indígena en cuestión.
- Crear un marco único de gestión de la tierra que establezca la planeación integrada del uso de recursos naturales, para evitar que por intereses sectoriales continúe la pérdida y degradación de los bosques. [\(Ávila y Lira, 2014\)](#)

Gobernanza forestal y oportunidades de reforma: Actualmente en el país se están discutiendo varias iniciativas de reforma tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado que, en caso de ser aprobadas, tendrán repercusiones directas en la gobernanza forestal. Para promover la buena gobernanza en el proceso de dictamen y votación de estas iniciativas, las recomendaciones son las siguientes:

- Llevar a cabo estudios jurídicos especializados para fortalecer las iniciativas presentadas teniendo en consideración el marco de la gobernanza forestal y la importancia de la integración con los objetivos de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable.
- Fomentar que en la discusión de las iniciativas se abra un proceso participativo en el cual los diferentes actores interesados puedan brindar retroalimentación para fortalecer los textos iniciales.
- Buscar desde el proceso de dictamen la armonización de las diferentes iniciativas presentadas ya que tienen una estrecha relación y esto podría evitar reformas posteriores. Para ello es importante promover una cercana colaboración entre las comisiones del Congreso que están llevando a cabo los procesos de dictamen y fomentar la participación de los diversos actores interesados. Una opción es realizar talleres con mesas de trabajo que permitan esbozar propuestas específicas.
- Garantizar que las reformas propuestas contarán con el presupuesto necesario para que las políticas públicas que deriven de ellas sean implementadas y tengan continuidad. En este punto la SHCP juega un papel clave, ya que mantiene comunicación cercana con el Congreso para verificar cuestiones presupuestales e inclusive ha llegado a frenar iniciativas que tienen un importante impacto presupuestal.

Conclusiones

México ha hecho y está haciendo esfuerzos importantes para fortalecer el marco legal e institucional que sustenta a la gobernanza forestal e integrarla con los objetivos de biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable, lo cual contribuiría a dar cumplimiento a los compromisos internacionales aplicables. No obstante, en el país hay retos pendientes que es necesario abordar para lograr avances sustanciales y promover cambios de fondo que generen beneficios que permeen en la conservación y uso sustentable de los recursos forestales y en el desarrollo de las comunidades.

El primero de ellos consiste en integrar aspectos clave de la gobernanza forestal tales como el cumplimiento de la ley, el fortalecimiento institucional, la participación de los diferentes actores interesados, la transparencia en la toma de decisiones y el fortalecimiento de las políticas públicas en los sectores ambiental, económico y social; buscando un balance entre los marcos legales, institucionales y políticos, así como su alineación y coordinación. Lo anterior permitiría fortalecer la gobernanza de los ecosistemas forestales y mejorar la implementación de las políticas públicas y de los procesos de toma de decisiones.

El segundo radica en fortalecer la integración de los objetivos de conservación y desarrollo sustentable en distintos sectores productivos y sociales cuyas políticas generan impactos en la conservación y uso sustentable de la biodiversidad y especialmente de los ecosistemas forestales. Si bien hasta el momento se han llevado a cabo algunos esfuerzos en este sentido, como la construcción de las estrategias de integración de la biodiversidad en cuatro sectores productivos (forestal, agrícola, pesca y turismo), será necesario que en el mediano y largo plazo haya suficiente voluntad política y coordinación interinstitucional para lograr su implementación, e inclusive la integración paulatina de más sectores relevantes como transporte, comunicaciones, energía, minería, entre otros.

Con relación a este punto es vital fomentar la armonización del marco legal, especialmente de las leyes de los sectores productivos o extractivos que tienen disposiciones contrarias a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. También, es relevante que se brinde capacitación a las dependencias involucradas para concientizarlas sobre la importancia de la biodiversidad y promover una verdadera apropiación de los criterios para su conservación y uso sustentable.

Un tercer reto que podría convertirse en una buena oportunidad consiste en aprovechar la coyuntura nacional e internacional. La realización de la COP13 en México, representó una oportunidad para dar relevancia a la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en la agenda política, prueba de ello fue la presentación de las iniciativas de reforma forestal y de biodiversidad. Además, el país invirtió recursos financieros y humanos en la elaboración de las diferentes estrategias de integración de la biodiversidad y de otras iniciativas que se presentaron en el marco del evento como la ENBioMex. Por ello es muy importante que se destinen recursos suficientes para instrumentar los compromisos signados en el marco de la COP13 y para continuar fortaleciendo el marco legal e institucional sobre gobernanza forestal en el país.

Otro punto clave en el contexto internacional, es que México comparta con otros países, especialmente de América Latina, sus buenas prácticas sobre el modelo de manejo forestal comunitario que ha sido posible gracias a la titulación de derechos de la tierra a nombre de ejidos y comunidades. Como se ha mencionado, el manejo forestal comunitario es una de las mayores fortalezas de la gobernanza forestal en el país y compartir las experiencias mexicanas con los tomadores de decisiones de otros países puede ayudar a que se repliquen las buenas prácticas y a que se invierta en el desarrollo de esquemas de manejo sustentable en territorios forestales comunitarios. También dentro de la coyuntura internacional está el hecho que la construcción de una buena gobernanza forestal puede atraer financiamiento internacional, lo cual puede fortalecer el cumplimiento de los objetivos nacionales de bosques, biodiversidad, cambio climático y desarrollo sustentable. En relación con este punto, hay que tener en cuenta que la integración de estas metas, es una oportunidad para hacer más eficiente la asignación de recursos ya que muchos programas pueden ser complementarios.

En lo referente al contexto nacional, las iniciativas presentadas en las Cámaras de Diputados y Senadores, constituyen un punto de partida para fortalecer el marco jurídico nacional que sustenta a la gobernanza forestal e integrarla con la biodiversidad, el cambio climático y el desarrollo sustentable. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer que va desde el proceso de análisis, discusión y dictamen, hasta su votación y en caso de ser aprobadas, su posterior implementación.

En el corto plazo, durante el proceso de análisis, discusión y dictamen será necesario promover una amplia participación de diversos actores interesados para garantizar la gobernanza y que los cambios propuestos respondan a las necesidades de quienes implementarán las políticas públicas que deriven de las leyes.

Asimismo, teniendo en cuenta la estrecha relación que hay entre las iniciativas que se están discutiendo actualmente en el Congreso, y con la finalidad de evitar traslapes y divergencias que deriven en la necesidad de hacer reformas posteriores, será esencial que desde ahora se generen las condiciones necesarias para que haya una fuerte vinculación y coordinación entre la Cámara de Diputados y Senadores, las dependencias del poder ejecutivo involucradas y los actores interesados; con la finalidad de que durante la fase de dictamen se busque su armonización, misma que debe empezar desde el armado de las definiciones y permear en los mecanismos administrativos y de implementación.

Una cuestión esencial es fortalecer el papel del poder legislativo en la construcción de la buena gobernanza forestal. Los legisladores juegan un rol clave en la gobernanza ya que son los representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos y se encargan de la elaboración de los instrumentos legales a partir de los cuales se generan las políticas forestales. Es fundamental promover un mayor involucramiento y especialización de los legisladores en estos temas.

Otro reto importante para fortalecer la gobernanza forestal en el corto, mediano y largo plazo es promover el manejo forestal sustentable, buscando que en la implementación de los diversos ordenamientos, programas, estrategias y políticas públicas haya una participación activa de todos los sectores pertinentes de la sociedad desde el ámbito federal

hasta el local, y poniendo especial atención en los poseedores de los recursos forestales que son principalmente pueblos y comunidades indígenas y locales. En este sentido, una de las tareas principales será conservar y aumentar los valores sociales, económicos y ambientales de los bosques a través del fortalecimiento del manejo forestal comunitario y del acompañamiento gubernamental para la creación de capacidades técnicas, administrativas y de organización.

Otra cuestión importante es replicar las buenas prácticas que se han documentado en el país en manejo forestal comunitario, pues el aprovechamiento forestal sustentable es una gran oportunidad para impulsar el desarrollo de los pobladores forestales que generalmente tienen altos niveles de marginación y pobreza.

Otro tema clave radica en potenciar la productividad del sector para lo cual es importante que se diversifique la oferta de recursos forestales incluyendo productos forestales no maderables, que se hagan más eficientes los mecanismos de transformación, que se constituyan asociaciones público-privadas que fortalezcan la balanza comercial, y que se acerquen los productos nacionales a mercados competitivos.

Además, es vital que en México se construya una estructura sólida de financiamiento e inversión para el sector forestal que garantice un flujo constante de recursos que permitan sostener las políticas y programas para alcanzar la gobernanza forestal en el mediano y largo plazo; pues de lo contrario los compromisos quedarán en el papel y no podrán ser implementados. En relación con este punto otro reto radica en lograr la construcción de políticas públicas que respondan a una visión de largo plazo pues en México es frecuente la falta de continuidad debido a los cambios sexenales, especialmente de las metas que se incluyen en los planes y programas.

También es necesario diseñar directrices de atención diferenciada para los pueblos y comunidades indígenas y locales que los acerquen a la oferta institucional para que puedan recibir los apoyos que destina el sector para el [manejo forestal sustentable \(SFM por sus siglas en inglés\)](#), así como promover esfuerzos de divulgación para que la información pueda llegarles de manera oportuna. Es fundamental promover el pleno reconocimiento legal de los conocimientos tradicionales para que puedan ser preservados y valorados. Asimismo, es importante buscar una mayor integración del tema de igualdad de género en el marco legal y programático nacional. En la actualidad un porcentaje muy bajo de las mujeres tienen derecho o acceso a la tierra, por lo que es importante trabajar en este punto y promover un empoderamiento gradual que permita el acceso y disfrute igualitario.

En suma, el sector forestal del país está implicado en una interesante paradoja pues cada reto puede convertirse en una ventana de oportunidad para fortalecer la gobernanza forestal y a la vez dar cumplimiento a los objetivos de cambio climático, biodiversidad y desarrollo sustentable; lo anterior dependerá en gran medida de la creación de las condiciones necesarias para continuar fortaleciendo la voluntad política para impulsar los cambios de fondo que requiere el sector involucrando a todos los actores y sectores pertinentes para implementarlos, y lograr un balance entre los marcos legales, políticos, institucionales así como su alineación y coordinación.