

# Hacia la consulta de la ENAREDD+

## Pasos y elementos críticos a incluir en el Plan de Consulta

4 de Diciembre del 2014

## Introducción

México ha trabajado en la construcción de un plan de consulta de manera participativa desde 2012. Empezando con un Grupo de Trabajo del Protocolo de Consulta en el seno del Comité Técnico Consultivo REDD+ (CTC REDD+), del cual se derivaron varias propuestas metodológicas para la consulta; así como la instalación en 2014 de una Mesa indígena y campesina enmarcada en el Consejo Nacional Forestal (CONAF) que tiene como uno de sus objetivos retroalimentar el plan de consulta de la ENAREDD+.

Como resultado de todos estos esfuerzos se elaboró un plan de consulta de la ENAREDD+ (mayo 2014) cuyo objetivo final es contar con una estrategia nacional cultural, social y ambientalmente pertinente y viable construida a través de un proceso voluntario, abierto, libre e incluyente.

Este documento incluye los pasos principales que han sido identificados para llevar a cabo un proceso de consulta con una participación efectiva, amplia e incluyente. Asimismo, se incluyen los elementos clave que serán considerados en el plan de consulta, con el objetivo de contar con una base sólida y retroalimentada por diferentes actores del país, para la consolidación del Plan de Consulta.

Una vez que sea retroalimentado este documento, los pasos establecidos aquí, junto con otros insumos se utilizarán para consolidar el Plan de Consulta Nacional para la Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+).

## Antecedentes y contexto internacional

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), fue adoptada en 1992 con el objetivo de estabilizar la concentración de gases de efecto invernadero. La máxima autoridad de la CMNUCC es la Conferencia de las Partes (CP), la cual se reúne una vez al año con el objetivo de examinar el cumplimiento de los compromisos de las Partes (países), así como de los efectos y avances de las medidas adoptadas.

El mecanismo REDD+ surgió bajo la CMNUCC como una opción dentro de los esfuerzos globales para mitigar el cambio climático dentro del sector forestal. REDD+ tiene como propósito contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero asociados con la deforestación y degradación forestal, ofreciendo incentivos financieros para detener o revertir la pérdida de los bosques.

REDD+ considera las siguientes medidas, a ser implementadas de acuerdo a las circunstancias nacionales y capacidades de cada país:

- a) La reducción de las emisiones debidas a la deforestación;
- b) La reducción de las emisiones debidas a la degradación forestal;
- c) La conservación de las reservas forestales de carbono;
- d) La gestión sostenible de los bosques;
- e) El incremento de las reservas forestales de carbono.

En 2010, durante la 16ª Conferencia de las Partes (**COP16**) de la CMNUCC, se

establecieron cuatro requisitos que un país debe cumplir para ser parte de **REDD+**:

1. Desarrollar un Plan de Acción o Estrategia Nacional REDD+.
2. Establecer niveles de referencia nacionales para conocer el estatus actual del balance de emisiones relacionadas a la deforestación y degradación forestal.
3. Contar con un sistema nacional de monitoreo, reporte y verificación (MRV).
4. Un sistema para reportar sobre la forma en cómo se atienden y respetan las salvaguardas ambientales y sociales.

Asimismo, se decidió que las medidas REDD+ deberían llevarse a la práctica por etapas:

1. **Fase de preparación:** elaboración de estrategias o planes de acción, desarrollo de capacidades, arreglos institucionales, entre otros.
2. **Fase de pilotaje:** incluye la aplicación de las políticas y medidas nacionales de las estrategias o planes de acción nacionales, así como demostración basada en resultados.
3. **Implementación:** ejecución de medidas basadas en los resultados que deberían ser objeto de la debida medición, reporte y verificación.

En relación a la fase de preparación, la CMNUCC<sup>1</sup> indica a los países que en el desarrollo e implementación de sus estrategias nacionales, deberán abordar entre otras cuestiones, la participación plena y efectiva de actores relevantes, como los pueblos indígenas y comunidades locales.

Existen iniciativas a nivel internacional como el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) y el Programa ONU-REDD, que apoyan procesos de preparación para REDD+ en varios países. Ambas iniciativas han definido unos principios para el involucramiento efectivo de las partes en el contexto de preparación para REDD+:

- a. Transparencia y fácil acceso a la información;
- b. Amplia gama de actores relevantes a nivel nacional y local;
- c. Proceso voluntario y con tiempo suficiente;
- d. Facilitar el diálogo y el intercambio de información;
- e. Establecer mecanismo para quejas y resolución de conflictos durante la consulta;
- f. Reconocer a grupos vulnerables;
- g. Hacer hincapié en los temas relativos a la tenencia de la tierra, derechos de uso de recursos y derechos de propiedad;
- h. Tener registros de las consultas y publicar informe de resultados.

## Contexto para la consulta de la ENAREDD+ en México

En México REDD+ debe entenderse como un conjunto de líneas estratégicas que promueven de manera simultánea acciones de mitigación y adaptación a través de un manejo integral del territorio que promueva el desarrollo rural sustentable bajo en carbono, mediante la coordinación de políticas sectoriales y de los diferentes niveles de gobierno.

El modelo de manejo integral del territorio con enfoque de desarrollo rural sustentable que plantea REDD+ en México, es un esquema que reconoce que los procesos de deforestación y degradación de los bosques

---

<sup>1</sup> Decisión 1/CP.16 p. 72

tienen orígenes tanto internos como externos al sector forestal, por lo que sólo a través de una perspectiva de transversalidad en las acciones y políticas públicas y con un enfoque territorial será posible reestructurar y reducir las presiones sobre estos recursos.

México ha venido preparando la construcción de su Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) de manera progresiva y participativa desde 2010. La ENAREDD+ busca contribuir a la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) y a transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida del carbono en los ecosistemas forestales originales, planteando políticas, medidas y acciones que deberán ser incorporadas en instrumentos de planeación para el desarrollo sustentable. La ENAREDD+ está alineada con las metas, objetivos y acciones estratégicas de mitigación del sector forestal que se incluyen en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

La ENAREDD+ tiene como objetivo lograr la reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques y la conservación e incremento de acervos de carbono forestal en el marco del desarrollo rural sustentable para México, con la garantía de aplicación y cumplimiento efectivos de las salvaguardas y principios previstos en la propia estrategia y en el marco legal vigente.

En este sentido, se reconoce que nuestro marco legal establece la obligación de realizar una planeación democrática donde tenga lugar la participación amplia de los mexicanos, para recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad.

Tanto la Constitución, como la legislación en materia forestal, establece la obligación del Estado para implementar procedimientos de **participación y consulta**, haciendo énfasis en

la participación de los diversos grupos sociales, así como de los pueblos y comunidades indígenas interesados en la formulación, implementación, control y evaluación de los instrumentos de planeación, con el objetivo de tomar en cuenta sus recomendaciones y propuestas<sup>2</sup>.

A nivel nacional existen experiencias en la elaboración de procedimientos metodológicos para la realización de consultas, entre los que destacan:

- Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con los estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes aprobado por el pleno de la asamblea del Consejo Consultivo de la Comisión para el Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI).
- Estrategia Nacional para la Participación Ciudadana en el Sector Ambiental (ENAPCI), elaborado por la SEMARNAT.
- 

## **Pasos prácticos y elementos prioritarios para llevar a cabo el Plan de Consulta**

Considerando las guías existentes a nivel nacional e internacional identificadas como relevantes sobre participación plena y efectiva en la preparación para REDD+, la CONAFOR ha identificado los siguientes pasos prácticos y elementos prioritarios para llevar cabo la Consulta de la ENAREDD+:

<sup>2</sup> Artículos 2, 26 CPEUM; 1 fracción IV, 4, 16 fracción III, 20, 20 bis de la Ley de Planeación; 157, 158, 159 de la LGEEPA; 3 fracción XXV de la LGDFS; 7, 26, 34, 47 de la LGCC.

## 1. Definir los resultados esperados de la consulta

Un buen proceso de consulta y participación es aquel que ha sido planificado de manera cuidadosa y que contiene objetivos definidos. Considerando lo anterior, el objetivo planteado para la consulta, considerando los resultados que esperan de la misma, se plantea a continuación:

*“Recopilar las opiniones sobre la estructura y la propuesta en torno a los principales temas de la ENAREDD+, por medio de la participación, intercambio de perspectivas, aprendizaje y entendimiento mutuo con ejidos, comunidades y pueblos indígenas, a fin de contar con una estrategia nacional cultural, social y ambientalmente pertinente y viable construida a través de un proceso voluntario, abierto, libre e incluyente.”*

## 2. Desarrollar un plan de consulta y participación y solicitar apoyo a través de un taller con las partes relevantes a nivel nacional

El desarrollo del plan de consulta ha sido considerado como un paso de particular relevancia en el proceso de preparación. Para su desarrollo, actualmente se cuenta con un borrador<sup>3</sup>, que tomó como insumos protocolos de consulta existentes a nivel nacional, incluyendo aquellas propuestas elaboradas en el seno de las plataformas que han apoyado el proceso de preparación para REDD+ en México.

En el seno de diferentes instancias y plataformas participativas (por ejemplo, el Consejo Técnico Consultivo REDD+), se han elaborado algunas propuestas de protocolos

de consulta que se han revisado y tomado como insumo para la elaboración del Plan de Consulta. Adicionalmente, en octubre de 2014 se instaló la Mesa Indígena y Campesina del CONAF que tiene como uno de sus objetivos retroalimentar y apoyar el proceso de consulta de la ENAREDD+

## 3. Seleccionar los métodos de consulta y enlace

Las consultas más efectivas son las que están adaptadas al lugar y al propósito e incluyen un presupuesto y recursos humanos adecuados. Se puede hacer uso de una gran variedad de métodos (talleres, encuestas y grupos de enfoque) para lograr el involucramiento de las partes con el fin de que exista una participación de abajo hacia arriba y garantizar que la información sea recopilada rigurosamente y presentada de forma aceptable.

Los métodos de comunicación y enlace deberán garantizar el suministro de información adecuada y oportuna a todos los participantes de forma correcta y en un lenguaje y estilo accesibles. Asimismo se puede hacer uso de varios medios de comunicación tales como materiales impresos, medios electrónicos, radio comunitaria y obras teatrales locales con el fin de divulgar la información de una forma tan amplia como sea posible.

La consulta será realizada a nivel nacional, considerando además, la focalización de esfuerzos en 17 entidades federativas<sup>4</sup> que fueron priorizadas de acuerdo a los siguientes criterios: Superficie forestal<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> [http://www.enaredd.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/Plan-de-consulta-ENAREDD\\_Mayo2014.pdf](http://www.enaredd.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/Plan-de-consulta-ENAREDD_Mayo2014.pdf)

<sup>4</sup> Chihuahua, Durango, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Colima, Michoacán, Estado de México, Puebla, Hidalgo, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo

<sup>5</sup> Carta de uso de suelo y vegetación del INEGI serie IV

densidad de la biomasa<sup>6</sup>, riesgo de deforestación<sup>7</sup>, entidades en zonas de la reactivación de la producción y productividad forestal maderable, entidades en acciones tempranas REDD+, región indígena con cobertura forestal<sup>8</sup> y municipios de la cruzada contra el hambre<sup>9</sup>.

Adicionalmente, se contempla la ejecución en tres fases:

**Fase1. Informativa.:** Debe garantizar adecuadamente el derecho a la información de los sujetos consultados. Se encuentra estrechamente relacionada con la Estrategia de Comunicación<sup>10</sup> y se debe iniciar previo a la fase consultiva.

Considera un proceso de comunicación participativa y multidireccional que permita a los actores con interés en REDD+ apropiarse del tema y tener una participación informada en la consulta. Asimismo, se promoverá que los asistentes funcionen como extensionistas del mensaje, al replicarlo con más personas de su entorno, ejido o comunidad.

Algunas de las actividades de difusión realizadas en 2014 en preparación a la consulta son:

- PROFOS 2014. Concepto V. Ejecución de proyectos para la difusión de la ENAREDD.

<sup>6</sup> Cartografía generada por MREDD+:

<http://www.alianza-mredd.org/biblioteca/productos/mapa-de-la-densidad-de-carbono-en-biomasa-lenosa-aerea-de-los-bosques-y-selvas-en-mexico-2#.VHZtDTqFBMs>

<sup>7</sup> Carta de índice de presión económica de la deforestación del INE (IRDef)

<sup>8</sup> [http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones\\_indigenas\\_cdi.pdf](http://www.cdi.gob.mx/regiones/regiones_indigenas_cdi.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/TODOsobreLaCruzada>

<sup>10</sup> <http://www.enaredd.gob.mx/wp-content/uploads/2014/11/Estrategia-de-Comunicacion-REDD+.pdf>

- Foros de Desarrollo Forestal Comunitario
- Página web: [www.enaredd.gob.mx](http://www.enaredd.gob.mx)
- Actividades de difusión dirigidas a población indígena
- Plataformas de participación existentes: CTC REDD+ (nacional y estatal), CONAF, GT ENAREDD+ del CONAF, GT REDD de la CICC, CORF's, CCDS de SEMARNAT, CCCDI, etc.
- Capacitación a más de 400 funcionarios

**Fase 2. Consultiva:** Esta fase tiene dos modalidades:

**Modalidad presencial.** Se publicará a nivel nacional una Convocatoria oficial a través de la SEMARNAT para participar en cualquiera de los 20 foros y talleres de consulta planteados:

- 1 foro nacional con sede en el DF
- 4 foros regionales (sedes propuestas BC, SLP, Ver, Pue)
- 9 foros estatales (Chih, Dgo, Hgo, Mich, Gro, Edo.Mex, Col, Sin, Nay)
- 6 o más talleres de consulta (Jal, Oax, Chis, Camp, Yuc, Q.Roo)

**Modalidad virtual.**

Sección de habilitará la sección de consulta en línea en la página web [www.enaredd.gob.mx](http://www.enaredd.gob.mx)

**Consulta dirigida a pueblos indígenas**

La realización de la consulta de la ENAREDD+ dirigida a población indígena se realizará en coordinación con la Comisión de Desarrollo de Pueblos Indígenas (CDI) y el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) siguiendo el Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas de conformidad con estándares del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países



Independientes. Para lo cual se espera firmar un convenio específico de colaboración.

**Fase 3. Sistematización:** Durante la consulta la CONAFOR sistematizará la información de todo el proceso y será difundida en la página web [www.enaredd.gob.mx](http://www.enaredd.gob.mx)

#### 4. Definir los temas a consultar

La materia de la consulta serán los siete componentes de la ENAREDD+.

Asimismo, durante la consulta será importante hacer énfasis en algunos temas críticos discutidos en diferentes foros de diálogo, tales como: las emisiones de GEI evitadas y captura de carbono, potencial de mitigación en el sector forestal, distribución de beneficios, dinámica de la deforestación y degradación, evaluación de las metodologías empleadas, salvaguardas, esquemas de gestión territorial, participación plena, consentimiento libre, previo e informado, monitoreo, reporte y verificación.

#### 5. Identificar las partes relevantes

Los planificadores necesitan identificar a los grupos que tengan interés en los bosques y que podrían efectuar actividades REDD+, éstos deberán poseer información apropiada sobre los temas de la consulta. Es importante garantizar que el proceso de selección de dichos actores sea transparente, con el propósito de que todas las partes interesadas puedan participar. Se debe prestar especial atención a la inclusión de los pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques, mujeres y otros grupos marginados.

Los sujetos a consultar definidos en el plan de consulta son:

- Pueblos y comunidades indígenas a través de sus autoridades e instituciones representativas, que serán definidas por los propios pueblos, acorde a sus sistemas normativos y con el acompañamiento de la CDI

-Ejidos y comunidades campesinas con terrenos forestales, a través de sus órganos representativos dentro del marco legal agrario.

- Dueños, poseedores y habitantes de terrenos forestales.

- Grupos activos en la gestión forestal.

- Academia, sociedad civil y todo aquel interesado en REDD+

#### 6. Establecer un mecanismo de atención a reclamaciones

En el proceso de consulta deberán especificarse mecanismos específicos de reclamación y de atención a reclamaciones, lo cual puede incluir sistemas de gestión de conflictos tanto a nivel local como nacional, siempre que sean accesibles y económicamente viables.

En este sentido, para la consulta de la ENAREDD+ se utilizará como base el Mecanismo de Atención Ciudadana de la CONAFOR (MAC)<sup>11</sup>, que consta de tres partes sustentadas en el marco legal nacional:

- El Órgano Interno de Control en la CONAFOR
- La Unidad de Enlace del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (IFAI)

<sup>11</sup> Para mayor información consultar:  
<http://www.conafor.gob.mx/web/temas-forestales/bycc/mecanismo-de-atencion-ciudadana-mac/>

c. Servicios de Información y Atención Ciudadana (SIAC)

El MAC abarca los procedimientos que la CONAFOR contempla para brindar respuestas y soluciones adecuadas a las solicitudes de información ciudadana, recepción de reclamos, quejas, reclamos y sugerencias. El MAC busca la mejora de resultado, rendición de cuentas, identificación de impactos negativos y la prevención de conflictos.

## 7. Guiar las consultas

Las consultas deberán llevarse a cabo con los actores relevantes a distinto niveles. Éstas tendrán que incluir lo siguiente: Consultas con actores gubernamentales nacionales y locales; consultas independientes con pueblos indígenas y otras comunidades dependientes de los bosques en las que se garantice un equilibrio geográfico y regional; y consultas con organizaciones clave del sector privado. Es crucial que éstas se realicen de manera social y culturalmente apropiada a nivel nacional, subnacional, municipal y comunitario. Se deberá proveer el tiempo necesario para las consultas y será necesario capacitar a los facilitadores de manera previa para que puedan manejar la consulta y registrar los puntos de vista apropiadamente.

El órgano del Ejecutivo con la obligación de realizar la consulta es la SEMARNAT, a través de la CONAFOR, como punto focal de REDD+.

Otros órganos técnicos e interinstitucionales auxiliarán al órgano responsable durante el proceso de la consulta, como por ejemplo: el Consejo Consultivo de CDI, Consejo Nacional Forestal, el Grupo de Trabajo REDD+ de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, entre otros.

Para realizar la consulta a diferentes niveles se propone la realización de al menos 20 eventos presenciales de consulta (1 foro nacional, 4 foros regionales, 9 foros estatales y al menos 6 talleres de consulta en ATREDD+); adicionalmente se contará con la modalidad virtual de consulta y un protocolo de consulta dirigido específicamente a población indígena

## 8. Analizar y publicar los resultados

Es importante que las cuestiones clave identificadas durante el proceso de consulta sean analizadas y publicadas con el objetivo de notificar a los interesados el resultado del proceso de consulta. En este sentido, la CONAFOR proporcionará información sobre cómo los resultados del proceso se incorporarán en la ENAREDD+.

Los resultados de la consulta serán publicados a través de vías de comunicación existentes tales como sitios de internet y los medios impresos, así como la radio nacional y comunitaria. El documento final de la ENAREDD+ será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Los avances en la sistematización de los resultados de la consulta, serán difundidos periódicamente en el sitio de internet ([www.enaredd.gob.mx](http://www.enaredd.gob.mx))

La CONAFOR, con acompañamiento del GT-REDD+ de la CICC y con retroalimentación de la mesa indígena y campesina, será la encargada de valorar los comentarios, observaciones y sugerencias que surjan en la consulta. La información analizada que sea considerada pertinente se integrará en la ENAREDD+ con el fin de enriquecer la estrategia y elaborar la versión final del documento.



## Bibliografía consultada y de referencia

- SEMARNAT, 2008. Estrategia nacional para la participación ciudadana en el sector ambiental (ENAPCI) [http://ccds.semarnat.gob.mx/organos\\_particip/enapset/enapci-%20junio2008.pdf](http://ccds.semarnat.gob.mx/organos_particip/enapset/enapci-%20junio2008.pdf)
- CONAFOR, 2014. Estrategia Nacional REDD+. [http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/5755Borrador%205%20\(Para%20consulta\).pdf](http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/5755Borrador%205%20(Para%20consulta).pdf)
- CDI, 2014. Protocolo para la implementación de consultas a pueblos y comunidades indígenas (Convenio 169 OIT) [http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=217](http://www.cdi.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=217)
- FCPF y UN-REDD+, 2010. Directrices para el involucramiento de las partes relevantes en la preparación para REDD+ con un enfoque en la participación de los pueblos indígenas y otras comunidades de pendientes de los bosques. [http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jan2011/FCPF\\_UN-REDD\\_Stakeholder\\_Guidelines\\_Note\\_Draft\\_11-17-10\\_sp.pdf](http://www.forestcarbonpartnership.org/sites/forestcarbonpartnership.org/files/Documents/PDF/Jan2011/FCPF_UN-REDD_Stakeholder_Guidelines_Note_Draft_11-17-10_sp.pdf)
- Grupo de Trabajo sobre Protocolo de Consulta del CTC-REDD+, 2012. Documentación generada.