

Lecciones aprendidas y recomendaciones



INTRODUCCIÓN

Entre marzo y octubre de 2022, Política y Legislación Ambiental (POLEA), gracias al apoyo de la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable (GIZ México), llevó a cabo el proyecto de “Actualización de la legislación forestal estatal con enfoque de cambio climático en la Península de Yucatán”, en los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

El objetivo del proyecto fue fortalecer las capacidades de los actores relevantes en el ámbito forestal para actualizar, fortalecer y armonizar el marco jurídico y normativo a nivel subnacional en materia forestal en la Península de Yucatán con relación a la mitigación y adaptación al cambio climático, al tiempo que se promovió el manejo forestal comunitario, con el fin de desarrollar una propuesta de iniciativa de reforma a las legislaciones forestales de los 3 estados.

Así, se brindó acompañamiento técnico a las secretarías de medio ambiente estatales de la región —la Secretaría de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y Energía del Gobierno del Estado de Campeche (SEMABICCE), la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente del Gobierno del Estado de Quintana Roo (SEMA) y la Secretaría de Desarrollo Sustentable del Gobierno del Estado de Yucatán (SDS)— de modo que al concluir el proceso estas contaron con propuestas legislativas innovadoras que, desde su experiencia, responden a las necesidades y realidades actuales, y que también contemplan las opiniones de los diversos actores relevantes.

El acompañamiento técnico, basado principalmente en una metodología participativa probada previamente por POLEA, fue orientado por cuatro líneas de acción: 1) Fortalecimiento de capacidades y sensibilización de actores relevantes; 2) Construcción y/o fortalecimiento de redes y alianzas; 3) Proceso participativo de acopio de información y retroalimentación técnica; y 4) Recomendaciones y lecciones aprendidas sobre el proceso de armonización legislativa a nivel subnacional de la legislación forestal y de cambio climático para ser compartido con otros estados.

Las actividades implementadas no sólo permitieron generar propuestas de fortalecimiento de los marcos jurídicos forestales de los estados de Campeche, Quintana Roo y Yucatán en estrecha colaboración con las respectivas secretarías de medio ambiente estatales, sino que permitieron también construir sinergias entre los diversos actores del sector forestal y, con su participación, favorecer la legitimación y eventual implementación de las legislaciones.

A continuación, se presentan las lecciones aprendidas y las recomendaciones derivadas de la implementación del proyecto, esperando que su consideración sea útil para la eventual implementación de proyectos similares.

LECCIONES APRENDIDAS

Las actividades emprendidas de marzo a octubre de 2022 por POLEA, en colaboración con las secretarías de medio ambiente estatales y el apoyo de la GIZ en México, recabaron diversos aprendizajes para el desarrollo de consultorías políticas y de legislación en materia ambiental.

Estas podrían agruparse de la siguiente manera:

ACTORES

Dentro de la primera etapa de la consultoría, POLEA realizó la identificación de actores relevantes para el proceso participativo, los documentos con la integración de dichos actores fueron compartidos con las secretarías de medio ambiente de los estados para su revisión y, derivado de ello, algunos actores fueron omitidos o agregados. Sin embargo, durante las actividades de participación a los que fueron invitados los actores contemplados, se pudo observar la falta de asistencia de algunos debido a la desconfianza y falta de credibilidad de éstos hacia los gobiernos.

Si bien es cierto que esta fue una situación que se presentó con uno de los estados con los que se trabajó, también es cierto que cada uno de éstos tenía diferentes grados y tipos de relación con los diversos actores relevantes debido a una variedad de factores, como lo son: la etapa en que se encontraba la administración de gobierno en turno; la gestión y acercamiento que se haya trabajado con estos grupos; y/o la disidencia con el partido político que se encontraba en la gubernatura. Estas circunstancias impactaron de diferentes formas el desarrollo del proyecto, por lo que para el equipo representó un reto importante, y un área de oportunidad para llevar a cabo una valoración más extensa, desde una perspectiva política, de los actores a considerarse.

Por otra parte, un sector cuya participación resultó fundamental para el proceso fueron las y los legisladores de los congresos locales, de quienes se obtuvieron opiniones interesantes y valiosas para el desarrollo del producto final del proyecto. Cabe mencionar que algunas legisladoras ya encabezaban proyectos de modificaciones a las leyes forestales de sus estados, por lo que esto benefició a la consultoría ya que permitió empatar los proyectos, y obtener apoyo para llevar estas leyes a los congresos locales, garantizando de esta forma la aprobación y adopción una vez concluida la consultoría.

Asimismo, es importante destacar que la ejecución del proyecto promovió el diálogo entre los diversos actores que conforman al sector forestal de los tres estados, específicamente, en el marco de los órganos oficiales creados para la consulta, asesoramiento y concertación, es decir, de los Consejos Forestales Estatales.

Se suele reconocer que dichos Consejos no siempre llevan a cabo las sesiones con la periodicidad establecida en las leyes, sin embargo, con motivo del anuncio del arranque del proyecto y de la mano de las secretarías de medio ambiente, se logró que dichos Consejos sesionaran en los tres Estados, y de esta manera sirvieron para invitar a la colaboración a distintos sectores en favor de conjuntar esfuerzos para la conservación y restauración forestal en la Península de Yucatán.

Igualmente, los eventos de presentación de resultados del proceso de fortalecimiento del marco jurídico forestal de los tres estados que se llevó a cabo con las Secretarías de cada estado—la Secretaría de Medio Ambiente, Biodiversidad, Cambio Climático y Energía (SEMABICCE), la Secretaría de Desarrollo Sustentable (SDS) y la Secretaría de Ecología y Medio Ambiente (SEMA)—permitió tener un espacio que abrió las puertas para comprometerse a nivel regional con este proyecto, evidenciando que estos eventos traen consigo beneficios para el desarrollo del proyecto y para su continuidad más allá de los tiempos de la consultoría.

Por otro lado, es relevante tener en mente la disponibilidad de los tiempos de los diversos actores para el desarrollo de actividades como son Webinars, talleres, etc., pues sobre todo, las y los titulares de las dependencias de medio ambiente, como de otras instancias de gobierno como del poder legislativo, suelen tener agendas ocupadas con cargas de trabajo importantes, que dificultan contar con su presencia en las mismas. Por lo que una buena planeación y cronogramas son fundamentales para su desarrollo exitoso.

ACOPIO DE INFORMACIÓN

En lo que respecta a la etapa de acopio de información, es relevante mencionar que la creación de un sitio web donde el público en general y expertos de los sectores público y privado, de la sociedad civil, la academia, entre otros, pudieran tener acceso a la documentación técnica relativa a los antecedentes del proyecto, al marco normativo en la materia, y a los documentos de contexto elaborados por parte de la consultoría, y en el que, sobre todo, pudieran emitir sus opiniones, fue un acierto para el desarrollo del proyecto, ya que permitió tener un proceso participativo más abierto y permanente durante el desarrollo de la consultoría.

Otro de los aciertos en esta etapa fue que, de manera complementaria a las actividades de participación con actores relevantes, se llevaron a cabo reuniones de trabajo con las y los funcionarios públicos quienes son los ejecutores de la ley, lo que permitió obtener una visión más global de la implementación de la legislación vigente y, de esta forma, mediante la actualización de la ley se buscó reforzar aquellos temas que son funcionales, así como dotar de herramientas legales en aquellos temas que son más complejos de realizar.

Por otro lado, el proyecto mostró que las autoridades locales suelen ser las más cercanas a las problemáticas que aquejan al sector, así como a los diversos actores que intervienen en él. Así, la actuación de las entidades federativas es sumamente valiosa para hacer frente a las problemáticas que actualmente se vislumbran y se perciben, no sólo en una región, sino a nivel nacional e internacional, debido a la importancia que tienen estos ecosistemas para enfrentar el cambio climático, conservar la biodiversidad, la captación de agua, entre otros más.

La importancia de actuación de los estados radica en esta cercanía y conocimiento que tienen de las limitantes, necesidades y fortalezas de sus propios bosques y de las comunidades forestales, la rapidez con la que puede actuar en caso de contingencias y, por lo tanto, consolidar una política forestal robusta. En ese sentido, es importante que los gobiernos trabajen y colaboren de la mano con las comunidades forestales, y esto puede ser mediante la integración de las agendas de cambio climático, a través de los mercados voluntarios de bonos de carbono y otros incentivos económicos, lo que permitirá ver de forma redituable las actividades forestales de conservación y protección de los bosques para las comunidades, empresas forestales, personas propietarias, poseedoras y/u ocupantes de éstos. No obstante, la regulación de estos elementos dentro del marco normativo forestal resulta esencial y del mismo modo, armonizar dichos elementos con la legislación y disposiciones en materia de cambio climático, siendo este último crucial para implementar una política forestal integral y beneficiosa para los sectores involucrados.

Por último, una de las particularidades del proyecto es la visión regional con la que se trabajó, ya que integra a tres estados para un mismo fin: crear proyectos de actualización para sus leyes forestales, lo que permite homologar conceptos, criterios, visiones y estrategias para el sector forestal. Teniendo todo lo anterior en consideración y, sobre todo, las diferencias y capacidades institucionales existentes en cada entidad, POLEA aprovechó la oportunidad para promover la consolidación de acciones regionales.

De tal modo, se propuso la creación de la Estrategia Regional Peninsular como un instrumento que consolide la cooperación entre los tres estados, dicho instrumento tiene por objeto promover la identificación y priorización de acciones forestales y climáticas en los tres estados para el desarrollo forestal sostenible de la región, articulando esfuerzos y potenciando los recursos con los que cuenta cada entidad. Los tres estados estuvieron de acuerdo en poder crear esta Estrategia, pues aportaría muchos beneficios en la región. La constitución de la misma, podría quedar consolidada a partir de que los tres estados trabajen en la creación de sus reglamentos; esperando que esto suceda en un corto plazo.

RECOMENDACIONES

La actualización y el desarrollo de una legislación local presenta una gran oportunidad para identificar obstáculos y dotar a los estados con herramientas para superarlos. En ese orden de ideas, POLEA ha podido definir algunos elementos dentro de la metodología que son valiosos y determinantes para obtener resultados más efectivos, mismos que se describen a continuación a manera de recomendaciones:

PROCESO PARTICIPATIVO

En primer lugar, resulta indispensable que dentro del proceso se incluyan a todas las partes interesadas, es decir, a las dependencias gubernamentales involucradas, las comunidades y ejidos, la iniciativa privada, la sociedad civil y las y los expertos en la materia. Esta participación puede ser variada e integrada de diversas formas, por lo que se recomienda desarrollar diferentes formatos para que éstos puedan participar y obtener insumos variados, de esta manera se puede alcanzar una visión integral de la materia que se pretenda desarrollar. Además, con la participación de las partes interesadas se permite avanzar en el proceso de legitimación que brinda fortaleza de los productos generados, ya que existe un proceso participativo integral y abierto.

Para lo anterior, como se mencionó, POLEA elaboró un documento de identificación de actores, mediante una búsqueda exhaustiva de éstos en diferentes fuentes, contemplando siempre la representatividad y la equidad de género, en la medida de lo posible, del sector público, el sector privado, la academia, comunidades forestales y la sociedad civil; los cuales fueron compartidos con las secretarías de medio ambiente de los estados para su revisión. Dentro de este proceso, es importante conocer la relación que existe entre estos y el gobierno en turno para poder contemplar las formas de trabajo que se pudieran llevar a cabo en el desarrollo del proyecto, a fin de integrarlos sin que circunstancias externas al equipo consultor impacten de forma negativa en la elaboración del proyecto.

En este sentido, es importante recordar que un elemento fundamental para este tipo de proyectos es contemplar durante todo el proceso a las y los legisladores que se encuentren en turno, de esta manera, al involucrarles se pueden reforzar las relaciones políticas y tener personas aliadas que puedan inferir en el proceso legislativo, garantizando de esta manera que los proyectos lleguen a los congresos locales y se impulse su eventual aprobación y publicación.

Por otro lado, es ideal que exista un involucramiento al más alto nivel dentro de las secretarías de medio ambiente en las actividades del proyecto, que les permita estar ¡ presentes en las actividades, sobre todo las que incluyen la participación de los tres estados, pues así se promueve la colaboración regional y permite una rápida toma de decisiones en momentos oportunos en caso de ser necesario.

ACOPIO DE INFORMACIÓN

Se recomienda mantener un canal abierto para las personas que no pudieron participar en alguna de las actividades del proceso participativo, por ejemplo, como se menciona en el capítulo de lecciones, un sitio web abierto, que permita a las personas interesadas recibir información y participar mediante el envío de comentarios o información, posibilita tener un medio permanente y abierto a todas las personas. Asimismo, es importante que, para que estos canales funcionen, se considere una eficaz difusión para que tenga un alto alcance dentro del estado.

En el caso de los talleres con actores relevantes, durante la planificación se contempló la realización de éstos de manera virtual, a excepción de aquellos que se llevarían a cabo con las comunidades forestales los cuales serían de manera presencial, sin embargo, se recomienda que en el caso de que la agenda de los involucrados lo permita, llevar a cabo todos los talleres de forma presencial. De este modo se garantizará la participación de todas y todos los invitados a las actividades correspondientes, y se consolidaría un acercamiento más personal que ayudará a reforzar las relaciones que existen entre éstos.

En este sentido, se aconseja que los talleres con actores relevantes se lleven de forma separada, puesto que cada uno da su opinión desde su punto de vista y desde su ámbito de competencias, de esta manera se personalizan los talleres al sector que se dirige y se obtienen intervenciones más valiosas y puntuales para los insumos que se necesitan.

DESARROLLO DE LOS PRODUCTOS FINALES

Respecto al desarrollo de los productos finales, es relevante mencionar que se realizó un análisis de las leyes que se encuentran vigentes en materia forestal en la región, concluyendo que las competencias que se describen actualmente no coinciden con las que la autoridad actualmente ejecuta, ya que para poder ejercerlas se necesita un convenio con la federación, por lo que las leyes forestales actuales no tiene relación con el contexto jurídico de los estados.

Ante esto, los tres estados manifestaron su interés en aplicar esas atribuciones, sin embargo, no era posible contemplarlas dentro del proyecto porque irían contra las disposiciones establecidas dentro de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, por lo que resulta indispensable que las leyes de esta naturaleza contemplen las posibilidades del ejecutivo de firmar convenios con la federación para atraer atribuciones federales al contexto estatal, lo que permitiría abrir la posibilidad de los estados de realizarlo en cualquier momento sin necesidad de hacer modificaciones a la ley de forma inmediata.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Por otro lado, es importante que en el ejercicio de la creación de leyes ambientales se hagan estos análisis, en donde se pueda conocer el contexto actual de ejercicio de atribuciones y competencias de los estados, la capacidad de los recursos humanos, materiales y financieros con los que cuenta, y las expectativas del contenido del proyecto; esto con el fin de obtener un producto que sea viable para su aplicación y contextualizado a la actualidad de éstos.

Otro elemento que no se debe de perder de vista dentro de las leyes ambientales, es que los estados deben proporcionar a la ciudadanía mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, revisiones o actualizaciones relativas a asuntos ambientales, como proyectos, políticas, programas, etc. En consecuencia, estos instrumentos resultan ideales para impulsar en los estados la generación de una educación y cultura ambiental, ya que es en este nivel de gobierno, como se mencionó anteriormente, que se tiene una alta influencia en los habitantes de zonas forestales, sean comunidades, ejidos, agrupaciones, etc.