

Desafíos jurídicos y políticos de la ENAREDD+ México: legalidad en la participación social y propiedad forestal

Legal-political Challenges of ENAREDD+ Mexico: Legitimacy of Social Participation and Forest Ownership

*Ma. Liliana Ávalos Rodríguez^I, Armonía Borrego^{II},
Margaret Skutsch^{III} y José Juan Alvarado Flores^{IV}*

Resumen

El objetivo del estudio es realizar una revisión del estado actual de la legalidad en la participación social y propiedad forestal reconocidas en la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación forestal (ENAREDD+), a fin de identificar los principales desafíos jurídicos y políticos que pudieran constituir áreas de oportunidad en el éxito de los principios de REDD+ en México. Se realizó una revisión de la literatura sobre el tema, de la ENAREDD+ y del marco jurídico asociados con la participación social y la propiedad forestal.

Los principales hallazgos muestran que existe un reconocimiento distinto de los actores en la participación social y los alcances de la propiedad forestal al interior de la ENAREDD+, así como en el marco jurídico vigente, que pudieran cuestionar la legalidad forestal en México.

^I Autora de correspondencia. Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Investigadora en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Líneas de interés: legislación y política ambiental, degradación forestal, valoración económica, manejo de residuos, energías alternas. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8580-5873>. Correo electrónico: lic.ambientalista@gmail.com

^{II} Doctorado en Ciencias por la Universidad de Barcelona, España. Investigadora en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Líneas de interés: economía ambiental y de los recursos naturales, evaluación de políticas públicas ambientales, economía del cambio climático y desarrollo sustentable. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-9659-3733>. Correo electrónico: aborrego@ciga.unam.mx

^{III} Doctorado en Ciencias por la Universidad de Twente, Países Bajos. Investigadora en el Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Líneas de interés: implicaciones y políticas del cambio climático global: deforestación, degradación y silvicultura comunitaria; impactos sociales de la bioenergía y los biocombustibles; silvicultura comunitaria y secuestro de carbono, políticas para promover el carbono forestal; porosidad en la interfaz de la ciencia y la formulación de políticas públicas. ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6120-4945>. Correo electrónico: mkskutsch@ciga.unam.mx

^{IV} Doctorado en Ciencias de Materiales por el Centro de Investigación en Materiales Avanzados (CIMAV), México. Profesor-investigador de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, México. Líneas de interés: biomasa forestal, energías alternas, celdas de combustible. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5756-0960>. Correo electrónico: doctor.ambientalista@gmail.com

Palabras clave: actores sociales; distribución de beneficios; legalidad forestal; participación social; REDD+; propiedad forestal;

Abstract

The objective of the study is to review the current state of legality in social participation and forest ownership recognized in the National Strategy for the Reduction of Emissions due to Deforestation and Forest Degradation (Spanish acronym ENAREDD+), in order to identify the main legal and political challenges that could constitute areas of opportunity in the success of REDD+ principles in Mexico. A review of the literature, ENAREDD+, and the legal framework associated with social participation and forest ownership was conducted. The main findings show that there is a different recognition of stakeholders in social participation and the scope of forest ownership in ENAREDD+ as well as the current legal framework, which could question forest legality in Mexico.

Keywords: social actors, benefit distribution; forest legality; REDD+; social participation;

Introducción

A nivel internacional, la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques o REDD+, es una estrategia efectiva de mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) que han incorporado varios países en desarrollo (Angelsen y McNeill, 2012), considerándose una opción rápida y económica para tomar medidas tempranas dirigidas a limitar el calentamiento global (Angelsen *et al.*, 2013). En México se han llevado a cabo acciones para implementar REDD+ con la finalidad de revertir la pérdida de zonas forestales y el carbono que almacenan, así como de promover beneficios sociales y ambientales.

La estrategia nacional para la reducción de emisiones por deforestación y degradación forestal o ENAREDD+ es un conjunto de lineamientos que promueven acciones de mitigación y adaptación al cambio climático a través de un manejo integral del territorio que propicia el desarrollo rural sustentable bajo en carbono (CONAFOR, 2017). La preparación de la ENAREDD+ ha sido el resultado de esfuerzos de acciones tempranas de REDD+ a través de instituciones como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), que en todo momento ha buscado considerar la consulta libre, previa e informada de la sociedad que promueve el Acuerdo 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) ratificado por México en 1990.

Existe una discusión en la literatura sobre la necesidad de articular la política forestal con un marco normativo vigente para posibilitar las acciones que se pretenden implementar (Balderas y Skutsch, 2014; CONAFOR, 2017; López y Gardea, 2018). Esta articulación parte de la legalidad de la política forestal sustentada en un marco normativo vigente tanto para legitimar su alcance, como para implementar formas de legitimación adecuadas. Jongitud (2005) indica que la legalidad supone el proceso de creación de la norma que consolida un derecho formalmente válido. Desde un sentido multidimensional del derecho, puede entenderse a la legalidad como un ordenamiento jurídico vigente que ha cumplido un procedimiento formal, que se ajusta a criterios valorativos y a un tiempo y espacio determinado (Jongitud, 2005) y que atiende una problemática social en particular que le otorgue validez, eficacia y legitimidad (Del Hierro, 2013).

Hay una relación dialéctica entre legalidad (marco jurídico vigente) y legitimidad (reconocimiento del marco jurídico vigente). La legalidad depende de la justificación ligada a un proceso formal que la legitima y al esquema de justicia de la legitimidad que, a su vez, depende de la legalidad (marco jurídico vigente) que, ante la búsqueda de lo justo, se sustenta en la generación de una causa y un efecto (legitimación) (Jongitud, 2005). Algunos autores consideran que la legitimidad está ligada en esencia a la legalidad, imposibilitando realizar un análisis por separado, porque para que una norma jurídica sea legitimada requiere el reconocimiento de su alcance en consideración a la noción de justicia (Rodríguez, 1996; Jongitud, 2005, Del Hierro, 2013). La legalidad genera legitimidad a partir de su reconocimiento en el orden jurídico y mediante la aceptación de los miembros de la sociedad para coordinar sus acciones en conformidad (Rodríguez, 1996). La noción de legitimidad está directamente vinculada a la legalidad, porque representa una aceptación basada en la noción de justicia, es decir, ante la existencia formal del derecho (legalidad), la legitimidad supone un reconocimiento de esas normas para alcanzar un determinado fin (legitimación) (Del Hierro, 2013).

La legitimidad puede considerarse como el “reconocimiento social del poder político para crear y aplicar normas jurídicas” (Hernández, 2009: 156), es decir, consiste en la creencia de que obedecer el orden creado y respaldado por el Estado corresponde al bien común (Mazzuca, 2012; Monterroso y Barry, 2012), con la finalidad de garantizar la eficacia de la acción política (Scharpf, 2005). Varios autores consideran que la participación efectiva de la sociedad y el esquema de gobernanza legitiman los esquemas políticos que atienden las acciones de REDD+ en México (Balderas y Skutsch, 2014; Libert y Trench, 2016; Benjaminsen y Kaarhus, 2018). Aunque es importante considerar que la gobernanza que hace hincapié en las interacciones entre los niveles políticos y sociales como base de la convivencia social, no necesariamente atiende al gobierno, sino a los actores que aceptan una norma (Libert *et al.*, 2018).

Para evaluar la percepción de gobernanza, es necesario considerar factores políticos (que promuevan la participación ciudadana), factores sociales (que consideren el bienestar social) y factores ambientales (que protejan la integridad ecológica) (según cita Libert *et al.*, 2018). Ante la evaluación de la percepción de gobernanza, es preciso tomar en cuenta la legalidad en que descansan esos factores y cómo se legitima la norma jurídica a través del reconocimiento por parte de la sociedad. La legalidad de la participación social y de la propiedad forestal debe estar respaldada por un marco jurídico vigente, resultado de un proceso formal que justifique su creación y que posibilite la legitimidad del mismo y de toda política pública que tenga el respaldo en ese marco jurídico. La legalidad es un medio para reconocer el derecho de participación social, la propiedad del carbono, el empoderamiento social, la seguridad alimentaria y la gestión forestal integral (Ibararán y Boyd, 2010; Morales *et al.*, 2015; Armenteras *et al.*, 2016).

En el contexto de este estudio, se consideró el principio de legalidad asociado al marco jurídico vigente que respalda la participación social y la propiedad forestal, sin profundizar en el análisis de la legitimidad y las formas de legitimación de estos aspectos. Respecto a la propiedad forestal, se debe considerar el derecho legítimo a determinar quién, de qué forma y en qué condiciones se pueden utilizar los elementos forestales, es decir, el derecho a usar y disfrutar los beneficios de la tierra a partir del abanico de posibilidades en la distribución equitativa de beneficios REDD+ que pueden suponer las disposiciones del marco jurídico en México (Angelsen *et al.*, 2009; Carrillo y Velasco, 2016).

La ENAREDD+ sustenta sus alcances en la Ley Agraria, cuyo contexto histórico supone una transformación territorial y económica de México que ha originado inquietudes en torno a la propiedad social (Almeyra *et al.*, 2014). Robles (2013) indica que existe una brecha entre los derechos de propiedad de los terrenos forestales y la propiedad del carbono, con los beneficios que de ellos se desprenden, lo cual compromete la legalidad de la ENAREDD+ como mecanismo para atender la deforestación y degradación forestal en México.

El objetivo del presente estudio es analizar el reconocimiento de la participación social y de la propiedad forestal en la ENAREDD+ en el marco jurídico vigente, tomando en consideración estudios en materia forestal para identificar a los actores en la participación social, así como los principales desafíos en la propiedad forestal que pudieran cuestionar la legalidad jurídica y política de las acciones de REDD+ en México. Esto, a través de un análisis del reconocimiento de estas dos figuras (participación social y propiedad forestal) tanto en la literatura como en la ENAREDD+ y en el marco jurídico vigente. La premisa hipotética es que en la ENAREDD+ existen desafíos jurídicos y políticos en torno a la legalidad de la participación social y la propiedad forestal que pueden incidir en el éxito de las acciones de REDD+ en México. El texto se divide en dos aparta-

dos: el primero hace referencia al análisis de la participación social de acuerdo con la literatura, la ENAREDD+ y el marco jurídico vigente y, el segundo, alude a la propiedad forestal en consideración a la literatura, la ENAREDD+ y el marco jurídico vigente.

Metodología

Se realizó una búsqueda de literatura en las plataformas científicas Scencedirect, Redalyc, Scielo, Elsevier, Refseek, Scopus, WorldWideScience, considerando el periodo de 2000 a 2019, utilizando palabras de búsqueda individuales y compuestas: participación social, propiedad forestal, legalidad, actores forestales, participación comunitaria, ENAREDD+, propiedad ejidal, legitimidad y reconocimiento forestal. A partir de los hallazgos, identificamos 73 documentos científicos, 59 informes y ocho documentos jurídicos. Finalmente, seleccionamos 35 artículos, seis informes y ocho documentos jurídicos para su análisis, teniendo como criterio de selección el objetivo del estudio.

La participación social de actores en el contexto de REDD+

Los principales esquemas de REDD+ en México como en otros países, atienden a la reducción de emisiones por deforestación, por degradación forestal, por manejo sostenible del bosque y por conservación y aumento de las existencias de carbono, llevando a cabo un modelo de manejo integral del territorio sostenido en una gobernanza multinivel (Libert y Trench, 2016). En la implementación de estos esquemas de REDD+ en México, es imprescindible la articulación del marco jurídico y la política pública (ENAREDD+) para alcanzar la viabilidad de programas, medidas y acciones que propicien su efectividad (CONAFOR, 2013; Balderas y Skutsch, 2014; CONAFOR, 2017b; Vaneegas y Matus, 2019).

Para propiciar el reconocimiento social de la política y alcanzar la participación de distintos actores sociales (legitimidad) acorde a un marco normativo vigente (legalidad), debe existir una integración vertical entre los niveles de gobierno y una integración horizontal entre los sectores sociales (Libert y Trench, 2016). En la estructuración de la ENAREDD+ destaca la legitimación constitutiva o procesal que nace a partir del proceso de instauración del gobierno; por su parte, la legitimación funcional se refiere al ejercicio del desempeño eficiente y satisfactorio del mismo gobierno que se fortalece a partir de la participación y reconocimiento social (García, 2000), todo lo cual descansa en un marco jurídico que les otorga legalidad a las acciones efectuadas.

Se analizó la legalidad a partir de la revisión de los principios que considera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General del Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la Ley

General del Cambio Climático (LGCC) y la Ley Agraria (LA), para identificar el reconocimiento de la participación social previsto en la ENAREDD+ y compararla con las normas jurídicas consultadas. Sin embargo, existe una cuestión que complica el análisis vinculante, debido a la falta de reglas operativas para la LGDFS publicada en 2018, es decir, la ausencia de reglamento vigente. La Tabla 1 muestra los principales actores reconocidos en el marco jurídico vigente en México y en la política pública analizada de la ENAREDD+, apreciando algunas coincidencias y diferencias de quienes pueden participar en materia forestal. Se destacan diversos actores que se diferencian por el grupo territorial al que pertenecen, las entidades externas en que participan y en tanto individuos dentro de los grupos territoriales.

Tabla 1. Actores considerados en el marco jurídico existente en materia de participación social en la política pública forestal*

Actores	Grupo territorial	Entidades externas	Individuos dentro de grupos territoriales
REDD+ ^a	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades locales • Comunidades rurales pobres • Pueblos indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno central/local/municipal • Agencias locales y personas que aplican la ley • Público en general • Encargados del diseño de proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Propietarios de la tierra • Asociaciones de pueblos y grupos comunitarios
ENAREDD+	<ul style="list-style-type: none"> • Ejidos • Pueblos • Comunidades indígenas • Afrodescendientes • Comunidades locales 	<ul style="list-style-type: none"> • Órdenes de gobierno • Instituciones gubernamentales (intersectorial) • Sector privado • Expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejidatarios • Comuneros • Sucesores de ejidatarios o comuneros • Vecindados • Jornaleros • Propietarios • Mujeres • Adultos mayores • Jóvenes • Poseedores • Habitantes de terrenos • Otros grupos
LGEEPA ^b	<ul style="list-style-type: none"> • Comunidades • Pueblos indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad 	

Actores	Grupo territorial	Entidades externas	Individuos dentro de grupos territoriales
LGDFS ^c	<ul style="list-style-type: none"> • Pueblos y comunidades indígenas 	<ul style="list-style-type: none"> • Órdenes de gobierno • Organismos públicos, privados y gubernamentales • Organizaciones sociales y privadas • Académicos • Industrias • Prestador de servicio • Sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Propietarios • Legítimos poseedores • Habitantes • Mujeres y jóvenes • Titulares de aprovechamiento
LGCC ^d		<ul style="list-style-type: none"> • Sociedad • Sector privado • Órdenes de gobierno • Expertos 	
LA ^e		<ul style="list-style-type: none"> • Municipios • Sociedades propietarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejidatarios • Vecindados • Productores • Pobladores del campo

^a Planteamientos generales a nivel internacional.

^a REDD+ = Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación Forestal; tomando en cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), como máxima ley, también considera a la sociedad sin distinción en la participación social.

^b LGEEPA = Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (publicada en 1988);

^c LGDFS = Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (publicada en 2013);

^d LGCC = Ley General de Cambio Climático (publicada en 2012)

^e LA = Ley Agraria (publicada en 1992).

Fuente: elaboración propia, 2019.

Vargas (2011) sugiere que la participación social debe entenderse como un instrumento político y no de política, es decir, puede afectar el proceso, pero no necesariamente los resultados de las políticas públicas, además de constituir un mecanismo para la realización de derechos ciudadanos. Para esto, la participación social debe contar con un respaldo normativo (*i. e.* legalidad) que atienda una necesidad en particular y con un respaldo que describa o debata la metodología más adecuada para lograrlo.

En materia forestal, la participación social debe referir, por un lado, a la posibilidad de contar con representación en las decisiones sobre la formulación y ejecución de políticas del sector y, por otro, a la posibilidad de que los pequeños y medianos productores puedan participar en el sector forestal (Larson *et al.*, 2006). La ENAREDD+ hace referencia a una “participación coordinada en la consulta e implementación entre los sectores sociales e institucionales, otorgando

explícitamente importancia a la participación de ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, vecindados, jornaleros, terceros y representantes del orden federal, estatal y municipal” (CONAFOR, 2017a: 42), lo que sugiere que la participación (considerando la consulta en tanto fase inicial de la estrategia), involucra a varios actores sin considerar el reconocimiento interno del papel que le corresponde a cada uno, debido a que se ha referido que la influencia en las decisiones obedece a los roles que se reconocen en la comunidad a partir de criterios de representatividad, de confianza y de participación (Špiric *et al.*, 2019).

En la fase de consulta de la ENAREDD+ existió poca o casi nula participación de los actores identificados como importantes en el contexto forestal, como mujeres, jóvenes y adultos mayores, pese a que el diseño de consulta no especificaba que fuera exclusivo para titulares de derechos (Špiric *et al.*, 2019). Así, los criterios de legitimidad de la consulta se comprometieron por la falta de confianza y participación de todos los actores que legalmente podrían participar. Por ejemplo, los vecindados y poseionarios favorecidos con las reformas constitucionales de 1992, siguen teniendo una participación limitada y supeditada a la toma de decisiones de ejidatarios y comuneros, pese a que legalmente pueden desempeñar un papel más activo en las acciones de desarrollo a nivel nacional (Almeyra *et al.*, 2014).

La falta de mecanismos legítimos de participación social y de rendición de cuentas genera un problema de deterioro social, que se agudiza por factores como la corrupción, la ausencia de transparencia en la distribución, la escasa participación comunitaria, la ausencia de información en la participación local, la asignación desequilibrada de fondos, entre otros (Barton y Merino, 2005; Almanza *et al.*, 2018). Un ejemplo de ello es el reclamo social en torno a la concentración de financiamiento político por parte de dependencias en materia forestal como la CONAFOR y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), las cuales son las encargadas directamente de la distribución de financiamientos asociados al bosque y han impedido la reorientación del gasto público y la acción política del gobierno, privilegiando esquemas de conservación pasiva (Deschamps *et al.*, 2015).

Estas perspectivas permiten suponer que un cambio en la participación social debe emerger de forma inductiva con el fin de que la comunidad empiece a construir políticas públicas debidamente sustentadas en un marco jurídico vigente. La ENAREDD+ reconoce la participación de otros actores que son considerados como agentes de acompañamiento y de gestión territorial. Estos actores son Agencias Públicas de Desarrollo Territorial (APDT), las Agencias de Desarrollo Territorial (ADT) y las Agencias de Desarrollo Local (ADL), las cuales tienen injerencia en el diseño (consulta) e implementación de la ENAREDD+ (Tabla 2).

Tabla 2. Agentes de acompañamiento y gestión territorial

Planeación	Generales	<p>Las APDT y las ADT asocian a actores locales, incluidas las ADL, en proyectos colectivos y acciones multisectoriales, a fin de lograr sinergias, colaboración conjunta y la movilización necesaria para mejorar la competitividad económica de la región; fortalecen el diálogo y la cooperación entre los diferentes actores dentro del territorio, facilitando soluciones a través de consultas y discusión.</p> <p>Las APDT contribuyen a la generación de capacidades en varias escalas dentro de la unidad territorial, así como a reforzar los mecanismos de confianza, transparencia y liderazgo de los agentes o asesores técnicos.</p>
	Comunales (internas)	<p>Las ADL deberán identificar y fortalecer capacidades de núcleos agrarios y pequeños propietarios.</p> <p>Los núcleos agrarios y los propietarios podrán contar con el acompañamiento de las ADL en procesos de creación y fortalecimiento del capital social, humano y técnico a escala local, así como la planeación y ejecución de instrumentos que resultan en proyectos específicos que fomenten el manejo forestal sustentable y el desarrollo rural.</p>
Ejecución/implementación	Generales	<p>Las ADL apoyan a las APDT/ADT en la operación de los Programas de Inversión.</p> <p>Las ADL deberán elaborar portafolios de proyectos planteados en los Programas de Inversión para su financiamiento por parte de CONAFOR y la SADER.</p> <p>Las APDT apoyan en la planeación estratégica del territorio, facilitando la colaboración intergubernamental y la coordinación de las políticas públicas a nivel regional y local promoviendo el manejo sustentable de los recursos naturales.</p>
	Comunales	<p>Las ADL deberán coadyuvar a desarrollar las capacidades en el medio rural para promover un desarrollo bajo en emisiones de carbono en la agricultura, la ganadería, fruticultura, agroforestería y la reconversión productiva, facilitando la implementación del mecanismo REDD+ en las zonas de la IRE.</p>

Fuente: elaboración propia con base en CONAFOR (2017b).

Las APDT básicamente tienen una función de acompañamiento, para facilitar procesos y generar sinergias, principalmente en el acopio y sistematización de información para el diagnóstico y caracterización de la región y de los problemas a atender. Algunos ejemplos de APDT son la Comisión Nacional para la Gestión del Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) y las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (Carrillo y Velasco, 2016). Además, las APDT pueden fortalecer, coordinar y promover acciones de gobernanza local para facilitar la participación social, respaldando su aceptación a nivel local. Al presente, el papel de las APDT aún es débil (Deschamps *et al.*, 2015).

Las ADT buscan la activación y valorización de recursos humanos, naturales, técnicos, económicos y financieros para alcanzar el desarrollo del territorio. Asimismo, pueden conformarse por agentes públicos y privados y suelen ser de perfil técnico (Tur, 2016), además de no tener fines lucrativos, ya que por el contrario, su objetivo es apoyar a las comunidades en la obtención de apoyos financieros. Las ADL son agencias privadas que presentan proyectos específicos al gobierno para apoyar algún tema de la agenda de desarrollo rural regional; tienen personalidad jurídica y se constituyen como asociaciones civiles. Dadas tales características, las organizaciones existentes en las zonas de acción temprana REDD+ se podrán constituir como ADL (CONAFOR, 2012).

Lo anterior muestra la posibilidad de consolidar actores que puedan intervenir en la implementación de la ENAREDD+ y que sean el puente de participación social para alcanzar con éxito los objetivos de dicha estrategia, además de ser congruentes con las disposiciones de la CPEUM al garantizar la participación a través del derecho de expresión y de petición (artículos 6 y 8) en el marco del derecho a un ambiente sano para el desarrollo y bienestar (artículo 4). La participación social libre, previa e informada que promueve el Acuerdo 169 de la OIT, es un principio recuperado en la LGDFS del 2003, donde se reconoce la facultad de los Consejos Estatales Forestales para propiciar la participación social en la planeación, supervisión, evaluación de las políticas forestales. Actualmente, la LGDFS de 2018, en su artículo 153 indica que los Consejos Estatales Forestales fungirán como órganos de carácter consultivo y de asesoramiento, mientras que la LGCC considera a todos los actores sociales en materia de participación, sin precisar una figura en particular.

Sin embargo, estas disposiciones jurídicas suelen ser cuestionadas por algunos grupos que representan a la sociedad campesina en México, como las organizaciones que integran la Mesa Indígena y Campesina (MIC), la cual señala que la titularidad de derechos derivados de la Estrategia REDD+ corresponderá a los dueños y poseedores que participen en su implementación. Por otro lado, la LA dispone que para lograr la participación de la comunidad existe una junta de pobladores integrada por ejidatarios y vecindados para hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano (artículo 41). Esta premisa fomenta la participación de ejidatarios y vecindados, pero limita la

intervención de otros actores sociales en los términos que prevé la CPEUM y la LGEEPA. Los actores sociales considerados en la Tabla 2 pueden ser el enlace para considerar a los otros actores no previstos en la LA (*i. e.* los que no acrediten la propiedad o posesión).

Un *avecindado* es “un mexicano mayor de edad que ha residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que ha sido reconocido como tal por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente” (LA, 1992, artículo 13: 3). El carácter de *avecindado* —quien goza de los derechos que consagra la LA—, depende de la residencia más que de la participación activa en el núcleo de población, aunque en la realidad, sus derechos de participación en la toma de decisiones pueden cuestionarse, a pesar de contar con el reconocimiento de la Asamblea o de un Tribunal Agrario y de que en la LA se establece como “órgano de participación de la comunidad, la constitución en cada ejido de una junta de pobladores, integrada por ejidatarios y *avecindados* del núcleo de población, la que podrá hacer propuestas sobre cuestiones relacionadas con el poblado, sus servicios públicos y los trabajos comunitarios del asentamiento humano” (artículo 41).

Otra figura que se menciona en la ENAREDD+ es la de los *jornaleros* (no defendida en la estrategia ni en la LA). Su concepto se encuentra incluido en la Ley Federal del Trabajo (LFT) y se les define como las “personas físicas que son contratadas para laborar en explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales, acuícolas o mixtas, únicamente en determinadas épocas del año, para realizar actividades relacionadas o que van desde la preparación de la tierra, hasta la preparación de los productos para su primera enajenación, ya sea que sean producidos a cielo abierto, en *invernadero* o de alguna otra manera protegidos, sin que se afecte su estado natural; así como otras de análoga naturaleza agrícola, ganadera, forestal, acuícola o mixta” (artículo 279, tercero: 73). Sin embargo, de acuerdo con la LA su participación es limitada debido a que los *jornaleros* no tienen derechos de propiedad sobre la tierra. Aunque la CPEUM, la LGEEPA y la LGCC indican que pueden participar en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas públicas ambientales y particularmente de acuerdo con la LGDFS podrán ejercer su derecho de participación por conducto de los Consejos Estatales Forestales.

Existe una discrepancia entre las disposiciones legales para alcanzar la promoción de la participación social previa, libre e informada en la planeación, instrumentación y evaluación de acciones para REDD+ y una limitada participación social en consultas y asesoramiento en materia forestal. Asimismo existen desafíos en la participación social, de acuerdo con los alcances de la LGDFS y la LA, así como retos políticos, ya que la ENAREDD+ dice considerar a los *avecindados*, *jornaleros*, mujeres, jóvenes, etc., como actores de participación, aunque en la práctica la participación se centre en *ejidatarios* y *comuneros* (Krause y Nielsen, 2014; Robles, 2000; Instituto Nacional de la Economía Social, 2013), quienes votan y deciden sobre los usos del suelo, lo que cuestiona la legalidad y legitimidad jurídica y política.

La legalidad de la propiedad forestal y derechos sobre los recursos forestales

En México, la ENAREDD+ promueve la participación coordinada de la sociedad que habita en ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas y otras formas de propiedad situada en zonas rurales cubiertas por bosques; es decir, la participación es social y corresponde a propietarios de terrenos, individuos de la propiedad social con derecho a aprovechamiento y usufructo de tierras, pero también a otros habitantes aun sin ser propietarios de terrenos forestales (CONAFOR, 2017a). La participación social requerida por la ENAREDD+ concierne a individuos con derechos de propiedad formal sobre la tierra y otros habitantes sin derechos de propiedad; una tarea desafiante que amerita una reflexión en torno a algunas implicaciones de esta participación coordinada.

En México, la LA rige las formas de la propiedad social (*i. e.* ejidos y comunidades agrarias) y también la pequeña propiedad individual del sector rural. Las figuras reconocidas en la LA son: ejidatarios, comuneros, posesionarios, grupos de mujeres organizadas, hijos y sucesores de ejidatarios y comuneros, avcendados, pequeña propiedad (art. 108, LA “de las sociedades rurales”), jornaleros agrícolas y otras sociedades rurales. En materia de propiedad forestal la LA atribuye derechos de propiedad y obligaciones principalmente a: 1) ejidatarios titulares, 2) comuneros titulares, 3) pequeña propiedad agrícola individual, y 4) sociedades mercantiles o civiles con propiedad de tierras agrícolas, ganaderas o forestales.

Los ejidatarios titulares son propietarios de las tierras que les han sido dotadas y operan con un reglamento interno (art. 9 y 10, LA); es decir, son hombres y mujeres titulares con derecho de aprovechamiento, uso, disfrute y usufructo de tierras propiedad del Estado. Los comuneros titulares son aquellos que tienen derecho al uso y disfrute de sus parcelas y bienes de uso común. La pequeña propiedad es la superficie de tierra agrícola propiedad privada de un solo individuo.

Los otros pobladores reconocidos en la LA que habitan en la propiedad social tienen algunos derechos limitados que se deciden en la asamblea. Por ejemplo, podrían tener autorización para el uso, aprovechamiento y acceso a los bienes de las tierras de uso común; sin embargo, esto lo determina el reglamento interno de cada ejido o el estatuto comunal en las comunidades agrarias, y es la asamblea la que puede aprobar o modificar el reglamento. La LA nombra la figura de posesionarios, aunque sin definirla; sin embargo, el Registro Agrario Nacional (RAN) explica que son individuos a quienes se han asignado pequeñas parcelas de tierra para uso agrícola y tienen derecho a usufructuar una parcela y aprovechar las tierras de uso común (Procuraduría Agraria, 2014).

El máximo órgano de los ejidos es la asamblea, el órgano con facultades para la toma de decisiones y donde se discute sobre asuntos relativos a las tierras ejidales y defensa de los derechos de los ejidatarios (Madrid *et al.*, 2009). En una asamblea sólo participan ejidatarios titulares.

Existe una junta de pobladores como órgano de participación de la asamblea en la que pueden opinar vecindados, además de ejidatarios, aunque su participación se limita a opinar sobre temas relativos a servicios sociales, públicos y trabajos comunitarios. Sin embargo, el derecho a voto en la asamblea concierne sólo a ejidatarios titulares. Por otra parte, en las comunidades agrarias es el comisariado de bienes comunales el órgano de la asamblea y son los comuneros quienes tienen derecho a voto sobre las decisiones de uso y aprovechamiento de los bienes.

La organización actual de los núcleos agrarios otorga a ejidatarios y comuneros los derechos formales sobre los beneficios que se generen de los bosques, por ejemplo, tras el desarrollo de industrias madereras o en la asignación de derechos sobre la tierra. Esta organización colectiva no es una coincidencia y facilita la distribución de fondos de programas a instituciones como CONAFOR. Una vez que cada ejido o comunidad recibe los recursos económicos, proceden a la distribución de fondos basados en el reglamento y los acuerdos internos.

Así pues, la participación efectiva de los pobladores de los núcleos agrarios sin derechos formales depende de las decisiones tomadas en la asamblea de los núcleos agrarios, la cual establece las reglas para el acceso a participar o recibir beneficios con base en los acuerdos de la asamblea (CONAFOR, 2017a). Todo órgano externo a la asamblea ha de respetar los acuerdos internos de comunidades y ejidos. De esta manera, aun cuando la LA reconozca la existencia de otras figuras sin derechos de propiedad que habiten dentro del núcleo agrario, la decisión interna de ejidos y comunidades sobre la distribución de cualquier tipo de fondo permanece.

La LGDFS establece que los recursos forestales en territorio nacional pertenecen a ejidos, comunidades, pueblos y comunidades indígenas, personas físicas o morales, y al gobierno federal, estatal y municipal respetando el tipo de tenencia de la tierra, es decir esta ley no altera el régimen de propiedad. De acuerdo con el artículo 27 de la CPEUM, la propiedad forestal puede entenderse como un bien común a cargo de la nación, reconociendo la personalidad jurídica y la propiedad sobre la tierra, a favor de los núcleos de población ejidales y comunales. La Constitución como máxima ley en México prevé como una garantía constitucional el reconocimiento de la propiedad forestal y su distribución a partir del interés jurídico demostrado y de acuerdo con el orden jerárquico del marco jurídico, asimismo establece que las disposiciones de las leyes del orden federal deberán ajustarse a los principios constitucionales.

La LGEEPA es la ley marco en materia ambiental y sus disposiciones son reglamentarias a la CPEUM, buscando garantizar, entre otras cosas, el derecho de las comunidades en la política ambiental (art. 15, XIII), es decir, garantiza el derecho de las comunidades y da viabilidad a la ENAREDD+. La LGDFS adjudica la propiedad de recursos forestales a ejidos, comunidades (incluyendo las indígenas), pueblos, personas físicas o morales y gobierno federal, estatal o municipal,

respetando el régimen de propiedad de los terrenos, aunque por otra parte reconoce al poseedor legítimo en términos del Código Civil Federal (CCF), quien es aquel que ejerce sobre una cosa, un poder de hecho, y puede reclamar en cinco años legalmente la prescripción de bienes inmuebles, siempre que haya tomado posesión de dichos bienes de forma pacífica, continua y pública; si por el contrario la posesión es de mala fe, la prescripción se dará en 10 años (arts. 1151 y 1152, CCF).

La LA reconoce la posesión legítima, lo que significa que quien posea tierras ejidales y no las destine a asentamiento humano, podrá adquirir derechos similares a los de los ejidatarios sobre esa parcela, aun cuando se trate de bosques o selvas. Sin embargo, los posesionarios sólo tienen permitido acceder a parcelas de labor (Morett y Cosío, 2017). Sin embargo, indican Petkova *et al.* (2011: 224) que “el conjunto de derechos de las comunidades sobre los bosques comunitarios ha sido ambiguo e influenciado por el contexto local, la regulación del gobierno y de las circunstancias macroeconómicas”.

Los términos “propiedad” y “posesión” suelen usarse de forma indistinta para hacer referencia a la apropiación de un bien (Carrillo y Mota, 2006). La “propiedad” es un derecho a disponer de un bien, es decir, permite el uso y goce del bien que le genera dominio (Cordero y Aldunate, 2008; Córdova, 2011). En cambio, la “posesión” otorga un poder de hecho sobre un bien, es decir, el goce del bien sin ser titular o propietario de un derecho. La relación entre estos términos es que la propiedad se puede obtener una vez que se posee un bien, tras un periodo de tiempo y atendiendo a la legislación, pero corresponde a categorías de derechos con distintos efectos legales. En este artículo se consideró a la propiedad como un poder jurídico pleno sobre un bien y no como un derecho absoluto e individualista (Baca, 2013); en particular, entendemos la propiedad forestal no en un sentido abstracto, sino desde su función social que toma en consideración los fines colectivos de carácter positivo (González, 2008).

Las disposiciones de la CPEUM, de la LGEEPA y LGDFS se enfocan en la sustentabilidad del sector forestal, mientras que la LA regula la propiedad de uso común de ejidos y comunidades. La propiedad de recursos forestales será de quienes acrediten la propiedad del terreno, independientemente de su participación social. Esta premisa deja abierta la posibilidad de que los actores considerados en la ENAREDD+ puedan demostrar la propiedad del terreno y la propiedad de los recursos forestales.

Los bosques y selvas son y han sido tradicionalmente considerados bienes comunes del núcleo de población, aunque de acuerdo con nuestras observaciones y nuestra revisión de literatura sobre el tema, algunos núcleos agrarios han optado por dividir las áreas de uso común informalmente para asignar de forma individual nuevas parcelas a miembros de ejidos/comunidades, pese a que la LA dispone la nulidad del pleno derecho cuando se trata de asignaciones de parcelas en bosques o selvas tropicales (art. 59) (Krause y Nielsen, 2014).

Propiedad del carbono

El carbono almacenado en los bosques es un servicio ambiental y pertenece a alguien. De acuerdo con la LGDFS los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales que hagan manejo y conserven los servicios ambientales en sus bosques podrán recibir pagos monetarios (art. 131, LGDFS). Así pues, el carbono almacenado en los bosques —un servicio ambiental— pertenece a los propietarios y legítimos poseedores de bosques.

Las iniciativas REDD+ tienen por objetivo reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal haciendo manejo del bosque. Un buen manejo forestal permite conservar, mejorar y aumentar la provisión de servicios ambientales de los bosques (CONAFOR, 2017a).

Además de la provisión de servicios ambientales que resultan de las actividades deliberadas del propietario de los árboles, para alentar dicho crecimiento existen políticas públicas que prohíben las emisiones por deforestación y degradación forestal (*e. g.* conversión de uso de la tierra), lo que se traduce en una reducción de emisiones (emisiones evitadas); en caso de encontrar que, por el contrario, fueron emitidas, se han establecido sanciones económicas y penales. Cabe mencionar que no existen derechos de propiedad para las emisiones evitadas porque son intangibles, no existen de forma legal (Carrillo y Velasco, 2016) y su titularidad no está determinada por la propiedad o tenencia de la tierra (CONAFOR, IRE, 2017b); de manera que el gobierno administrará los pagos derivados de emisiones evitadas y distribuirá los beneficios mediante inversiones en las comunidades.

A nivel local, es difícil determinar las emisiones evitadas, porque se precisa una línea base que, por las condiciones particulares del territorio sólo puede establecerse a nivel nacional o estatal, para evitar el peligro de fugas (desplazamiento de la deforestación). Además, dado que la deforestación es una actividad ilegal, el gobierno no podría asignar pagos directos a las comunidades por no haber deforestado (equivaldría a pagarles por no cometer un delito). En cambio, el gobierno considera que las compensaciones por emisiones evitadas podrían invertirse y funcionar como incentivos para que las comunidades realicen actividades que reduzcan los niveles de deforestación y degradación.

La ENAREDD+ es coherente con la LGDFS y reconoce que el carbono almacenado en los bosques pertenece a los propietarios de terrenos forestales. La LGCC también es consistente en términos de propiedad forestal con la LGDFS y reconoce al legítimo poseedor en los lineamientos del CCF. Lo relevante de estos planteamientos es que la ENAREDD+ señala por un lado que la propiedad del carbono absorbido corresponde a los dueños de terrenos forestales y por otro, reconoce que el derecho a recibir los beneficios provenientes de emisiones evitadas podrá distribuirse a un grupo más amplio, es decir, no sólo a propietarios sino a otros habitantes de las regiones que realicen esfuerzos para frenar la deforestación y degradación forestal bajo los mecanismos que se

establezcan para ese fin (CONAFOR, 2017a). Esto permite reflexionar sobre la importancia de considerar el derecho de propiedad ante el derecho de uso o viceversa.

Distribución de beneficios

En México, la LGCC tiene atribuciones para sentar la base jurídica para estructurar estrategias estatales REDD+ y los mecanismos de distribución de beneficios de forma coordinada con la ENAREDD+ (Alianza México REDD+, 2014). Esta base jurídica representa un eslabón importante para alcanzar la distribución de beneficios monetarios y no monetarios, reflejando legalidad, legitimidad, efectividad, eficiencia, equidad, adicionalidad y transparencia de la estrategia (Alianza México REDD+, 2014). La LGCC reconoce al legítimo poseedor en los lineamientos del CCF, es decir, sólo se requiere demostrar la legítima posesión y no la propiedad. Principalmente, existen tres clasificaciones de beneficios en las iniciativas REDD+:

1. Pagos monetarios: son compensaciones que provienen de fuentes nacionales e internacionales y de mercados voluntarios de carbono.
2. Desarrollo de capacidades: son beneficios dirigidos a fortalecer las capacidades de individuos en núcleos agrarios donde se establecen proyectos para fomentar el diseño de estrategias para aumentar los ecosistemas forestales y el manejo forestal sustentable.
3. Cobeneficios: son beneficios adicionales a los beneficios directos de la reducción de emisiones. Los cobeneficios pueden agruparse en: 1) sociales: disminución de la población en situación de pobreza, generación de nuevas fuentes de ingreso, mejoras en la participación social; 2) ambientales: propuestas de medidas de adaptación al cambio climático, protección de biodiversidad y ecosistemas, mejora en la provisión de agua, mejor calidad del aire.

Una reflexión en el caso de pagos monetarios es relevante en este artículo porque son las compensaciones destinadas a propietarios de bosques únicamente. Estas compensaciones son pagos directos porque corresponde al pago de servicios ambientales. De acuerdo con la LGDFS los propietarios y legítimos poseedores de terrenos forestales podrán recibir pagos monetarios por los servicios ambientales generados en sus terrenos (art. 131, LGDFS); de manera que de existir un pago por servicios ambientales —carbono almacenado en los bosques— pertenecería a los propietarios y legítimos poseedores de los bosques. La ENAREDD+ es coherente con la LGDFS, al reconocer que el carbono almacenado en los bosques pertenece a los propietarios de éstos. En la práctica, la LGEEPA, la LGDFS y la LGCC consideran mecanismos financieros (CONAFOR, 2017a). Es decir,

es un pago distinto a aquel que corresponde administrar al gobierno cuando se trata de emisiones evitadas. La LGDFS indica que ejidos, comunidades (incluyendo indígenas), pueblos, personas físicas/ morales y gobierno, son propietarios de los recursos forestales que se ubiquen en un terreno forestal que produzca bienes y servicios forestales (arts. 7 y 131). Sin embargo, se debió añadir bienes y servicios ambientales.

La ENAREDD+ establece que los beneficios deben distribuirse ampliamente a todos los grupos dentro de las comunidades, pero también establece que el mecanismo de distribución lo determinan las propias comunidades (las comunidades decidirán en qué actividades requieren las inversiones y quiénes participarán en estas actividades). Las decisiones sobre el uso de las tierras comunales están en manos de la asamblea, que representa los intereses de los habitantes con derechos de propiedad, mientras que los otros grupos (avecindados, poseionarios, jornaleros, etcétera, no tienen representación). En la medida en que algunas de las actividades de REDD+ también tengan lugar en tierras agrícolas (como agroforestería), las inversiones se dirigirán naturalmente a aquellos individuos que tienen tierras (ejidatarios y comuneros y, posiblemente, poseionarios, pero no avecindados, jornaleros, etcétera).

La ENAREDD+ es el resultado de un proceso continuo desde 2010, su estructura es dinámica a medida que se ajusta a nuevos esquemas legales, sobre todo, al sustentarse en una ley abrogada. La vigente LGDFS difiere en los planteamientos que establece la ENAREDD+ a favor de las comunidades y ejidos (*i. e.* participación de los Consejos Estatales Forestales). Por esta razón, antes de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, requiere un ajuste posterior a la reforma respectiva de la LGDFS.

Uno de los factores importantes en la nueva Ley es la duplicidad de contenidos de los artículos 42, 43, 44 y 45 en relación al 50 y 51 que, abordan el Registro Forestal Nacional. Así como los artículos 68 y 69 que refieren en algunos puntos a disposiciones repetidas en materia de actos y autorizaciones emitidos por la SEMARNAT. En el mismo sentido, lo dispuesto por los artículos 24 y 99 que refieren a condiciones similares en relación a la participación de la SAGARPA, ahora SADER. Esta duplicidad de términos en la LGDFS promueve vacíos en su interpretación, sobre todo en materia de autorizaciones, lo que puede incidir en el éxito de la ENAREDD+.

Otras controversias legales son las que se desprenden del análisis de los artículos 63 y 65, que indican la revocación por dejar de cumplir con las condiciones o requisitos establecidos en el otorgamiento de la autorización, y la forma en que procede la suspensión cuando se detecte incumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en las autorizaciones otorgadas, incluyendo las de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, respectivamente. Ello permite suponer que ante el incumplimiento debería de proceder la revocación y por ende la suspensión de autorizacio-

nes; lo que invita a analizar la práctica en la resolución de suspensiones o revocaciones de autorizaciones sobre el manejo forestal sustentable, de interés para la ENAREDD+.

Otro vacío jurídico está en la indicación de que se pueden modificar las autorizaciones y actos, independientemente de que el titular diera lugar a esos cambios, lo que sugiere que existe flexibilidad de las autorizaciones ante cualquier modificación o variación, promoviendo la posibilidad de realizar cambios que puedan alterar las condiciones por las que se da una autorización, es decir, realizar ajustes a conveniencia para optimizar las autorizaciones concedidas, lo que contraviene además lo dispuesto en los artículos 63 y 65 referidos anteriormente sobre la revocación y suspensión de autorizaciones.

Además, según lo señalado por el artículo 97 de la LGDFS quedan prohibidas las autorizaciones en terrenos incendiados, debiendo dejar transcurrir un plazo de 20 años para otorgar cualquier autorización, por lo que es factible solicitar la revocación de autorizaciones concedidas en este contexto; ello independientemente de las acciones de responsabilidad ambiental a que haya lugar, así como las responsabilidades administrativas que se desprendan por la restauración necesaria.

En la LGDFS (art. 147) se alude al Sistema Nacional de Planeación Democrática de México, sin embargo, en su contenido no se aprecia la política forestal. Por lo que esto constituye un área de oportunidad para vincular las Acciones Tempranas de REDD+ (AT-REDD+) al sistema nacional de planeación democrática y para fortalecer con ello los alcances de la comunidad o el ejido.

Por último, en los transitorios de la LGDFS, se señala que “el Ejecutivo Federal emitirá el Reglamento de la presente Ley, dentro de los ciento ochenta días hábiles siguientes a la entrada en vigor” (Transitorios: 68). Lo que indica que, la operacionalización actual de la LGDFS publicada en junio de 2018, se encuentra comprometida ante la expedición del nuevo reglamento, por lo que constituye un freno a las posibles acciones que promuevan la factibilidad de la ENAREDD+, debido a que en el reglamento se disponen procedimientos y condicionantes en los componentes de salvaguardas, de política forestal y de gestión forestal.

Conclusiones

En este estudio se analizó la legalidad de dos figuras: la participación social y la propiedad forestal; esto, considerando aportaciones de la literatura, de la política pública de la ENAREDD+ y del marco jurídico vigente. Se determinó que la ENAREDD+ reconoce a más actores en la participación social que el marco jurídico y la literatura al respecto. Además, el actual marco jurídico establece funciones consultivas y de asesoramiento.

La ENAREDD+ promueve la participación social de mujeres, jóvenes, avecindados, jornaleros, posesionarios, ejidatarios, comuneros, entre otros, mientras que en el actual marco jurídico se limita la participación a quienes son reconocidos o poseen un derecho de propiedad, rompiendo así, la legalidad y legitimidad de la estrategia nacional. Este hallazgo revela desvinculación de legalidad en el ámbito jurídico y político.

De acuerdo con la ENAREDD+ los beneficios económicos deben distribuirse ampliamente a todos los grupos dentro de las comunidades, pero también establece que las comunidades determinarán el mecanismo de distribución monetaria (*i. e.* las comunidades decidirán en qué actividades invertir y quiénes participarán en estas actividades). Este mecanismo de distribución de beneficios y el uso de las tierras se consensan en la asamblea, la cual representa mayormente los intereses de los ejidatarios/comuneros, sin el voto de avecindados, posesionarios, jornaleros, mujeres y jóvenes.

Por último, se han identificado vacíos legales que constituyen áreas de oportunidad, como la importancia de definir los bienes forestales y de reformar la actual LGDFS en los artículos que duplican disposiciones, así como de publicar el reglamento pendiente. De todo esto, se desprende que la ENAREDD+ constituye una oportunidad efectiva para la armonización política y jurídica con el entorno, que como todo instrumento de política pública, deberá enfrentar desafíos que por ahora constituyen áreas de oportunidad.

Agradecimientos

Al Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental de la Universidad Nacional Autónoma de México, campus Morelia. A la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca otorgada a la primera autora para una estancia posdoctoral en 2018 bajo el convenio número 2018-000005-01NACV-00421. Por último, un agradecimiento especial a todas las personas involucradas por sus aportaciones, correcciones y sugerencias.

Referencias

- Alianza México REDD+ (2014). “Elementos y Recomendaciones para el Diseño de un Mecanismo de Distribución de Beneficios de REDD+ para México”. México: Alianza México REDD+/USAID, 8 pp.
- Almanza, Horacio; Trench, Tim; Satyal, Poshendra, y Corbera, Esteve (2018). “REDD+ in Mexico: Towards a Just and Conflict-sensitive Approach to Reduce Land-use Emissions”. *INAH*, 5.

- Almeyra, Guillermo; Concheiro, Luciano; Mendes, João, y Porto-Gonçalves, Carlos (coords.) (2014). *Capitalismo: Tierra y poder en América Latina (1982-2012): Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay*. México: Universidad Autónoma Metropolitana/ Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Ediciones Continente, 264 pp.
- Angelsen, Arild y McNeill, Desmond (2012). *The Evolution of REDD+: A Political Economy Framework*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research, 49 pp.
- Angelsen, Arild y McNeill, Desmond. (2013). "The evolution on REDD+". Analysing REDD+: Challenges and choices. Bogor, Indonesia. CIFOR, pp. 35-56. Recuperado de https://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BAngelsen1201.pdf
- Armenteras, Dolors; González, Tania Marisol; Retana, Javier, y Espelta, Maria Josep (2016). "Degradación de bosques en Latinoamérica. Síntesis conceptual, metodologías de evaluación y casos de estudio nacionales". España: Ibero REDD+, 56 pp.
- Baca, Jaime (2013). "Reflexiones sobre el derecho de propiedad". *Alegatos*, 83, pp. 55-74.
- Balderas, Arturo y Skutsch, Margaret (2014). *Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza*. México: Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental-UNAM, 58 pp.
- Barton, David y Merino, Leticia (2005). *La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias*. México: CONAFOR/SEMARNAT/INE, 269 pp.
- Benjaminsen, Grete y Kaarhus, Randi (2018). "Commodification of Forest Carbon: REDD+ and Socially Embedded Forest Practices in Zanzibar". *Geoforum*, 93, pp. 48-56.
- Carrillo, Juan y Velasco, Anaid (2016). *Estudio legal: Facultades y responsabilidades del manejo forestal y del suelo ante REDD+ en México*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research, 49 pp.
- Carrillo, J. C., & Mota Villanueva, J. L. (2006). Guía legal para dueños de bosques en México (No. KGF 3886. G84 2006).
- CONAFOR (Comisión Nacional Forestal) (2012). "Informe de Evaluación Social". Proyecto: Bosques y Cambio Climático. Septiembre, 2019. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/53978/Informe_de_Evaluacion_social.pdf
- CONAFOR (2013). "Bosques, cambio climático y REDD+ en México. Guía Básica", 88 pp.
- CONAFOR (2016) "Memoria Documental Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal y la conservación e incremento de acervos de carbono forestal (REDD+)", 66 pp. Recuperado de http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/1/7618REDD_%20en%20M%C3%A9xico.pdf
- CONAFOR (2017a). "Estrategia Nacional Para REDD+ (ENAREDD+), consulta pública", 124 pp. Recuperado de <http://www.enaredd.gob.mx/>
- CONAFOR (2017b). "Iniciativa de Reducción de Emisiones", 312 pp. Recuperado https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/177978/06_Iniciativa_de_Reducion_de_Emisiones.pdf

- Cordero, Eduardo y Aldunate, Eduardo. (2008). "Evolución histórica del concepto de propiedad". *Revista de estudios histórico-jurídicos*, 30, pp. 345-385. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0716-54552008000100013>
- Córdova, Iván (2011). "Propiedad de la tierra en el MERCOSUR". *Educación y Humanidades*, 1(2), pp. 101-133.
- Del Hierro, José (2013). "Legitimidad y legalidad". *EUNOMÍA. Revista En Cultura de la Legalidad*, 4, pp. 179-186.
- Deschamps, Paulina; Zavariz, Beatriz, y Zuñiga, Iván (2015). *Revisión de la implementación de REDD+ en México: Análisis de los programas especiales en Áreas de Acción Temprana REDD+*. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 38 pp.
- García, Roberto (2000). "Fundamentos de la legitimidad". *Estudios Políticos*, 24, pp. 129-153.
- González, José (2008). *Apuntes sobre legislación ambiental y urbana. Distrito Federal. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial*. México: PAOT, 305 pp.
- Hernández, José (2009). "El concepto de legitimidad en perspectiva histórica". *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, (18), 153-166. doi: <https://doi.org/10.7203/CEFD.18.116>
- Ibarrarán, María y Boyd, Roy (2010). Multiplier and Distributive Effects of Large-scale REDD+ Policies in Mexico. Reporte núm. 9. EUA: WWF US Policy Program.
- Instituto Nacional de la Economía Social (2013). "Diagnóstico del Programa de Fomento a la Economía Social". Recuperado de <https://doi.org/10.5944/educxx1.15.1.152>
- Jongitud, Jacqueline (2005). "Legalidad, legitimidad y legitimación. Implicaciones éticas". En Enrique Cáceres, Imer Flores, Javier Saldaña y Enrique Villanueva (eds.), *Problemas contemporáneos de la filosofía del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 353-370.
- Krause, Torsten y Nielsen, Tobías (2014). "The Legitimacy of Incentive-Based Conservation and a Critical Account of Social Safeguards". *Environmental Science and Policy*, 41, pp. 44-51.
- Larson, Anne M.; Zeledón, Virginia, y Barahona, Tupac (2006). *Políticas forestales nacionales y locales: ¿Institucionalidad para la participación ciudadana?* Nicaragua: NITLAPAN-UCA, 140 pp.
- Libert, Antoine y Trench, Tim (2016). "Forests and Soils in the Context of REDD+: Between Government and Governance in Mexico". *Terra Latinamericana*, 34(1), pp. 113-124.
- Libert-Amico, A., Trench, T., Rodríguez, A., y Martínez-Morales, M. D. P. (2018). Experiencias de gobernanza multinivel en México: innovación para la reducción de emisiones de carbono de los ecosistemas terrestres. *Madera y bosques*, 24(spe).
- Vanegas López, Magda y Matus Gardea, Jaime Arturo (2018). Hacia una planeación participativa de la política forestal en México. *Sociedad y Ambiente*, (18), pp. 45-69
- Madrid, Lucía; Núñez, Juan; Quiroz, Gabriela, y Rodríguez, Yosú (2009). "La propiedad social forestal en México". *Investigación Ambiental*, 1(2), pp. 179-196.

- Mazzuca, Sebastián (2012). “Legitimidad, autonomía y capacidad: conceptualizando (una vez más) los poderes del estado”. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(3), 545-560. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2012000300002>
- Monterroso, Iliana y Barry, Deborah (2012). “Legitimacy of Forest Rights: The Underpinnings of the Forest Tenure Reform in the Protected Areas of Petén, Guatemala”. *Conservation and Society*, 10(2), pp. 136-150.
- Morales-Barquero, Lucía; Borrego, Armonía; Skutsch, Margaret; Kleinn, Christoph, y Healey, John (2015). “Identification and Quantification of Drivers of Forest Degradation in Tropical Dry Forests: A Case Study in Western Mexico”. *Land Use Policy*, 49, pp. 296-309.
- Morett Sánchez, J. Carlos y Cosío Ruiz, Celsa (2017). “Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México”. *Agricultura, sociedad y desarrollo*, 14(1), pp.125-152.
- Petkova, Elena; Larson, Anne, y Pacheco, Pablo (eds.) (2011) *Gobernanza forestal y REDD+: Desafíos para las políticas y mercados en América Latina*. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research, 311 pp.
- Procuraduría Agraria (2014). *Ley Agraria y Glosario de Términos Jurídico-Agrarios 2014*. Recuperado de https://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf
- Robles, Francesca (2013). *Legal Analysis of Cross-cutting Issues for REDD + Implementation. Lessons Learned from Mexico, Viet Nam and Zambia*. Suiza: UN-REDD Programme, 34 pp.
- Robles, Héctor (2000). “Propiedad de la tierra y población indígena”. *Estudios Agrarios*, 14(123), pp. 21-26.
- Rodríguez Zepeda, Jesús (1996). *Estado de derecho y democracia*. México: Instituto Federal Electoral. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm
- Scharpf, Fritz (2005). “Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación”. *Revista Española de Ciencia Política*, 13, pp. 13-50.
- Špiric, Jovanka; Ramírez, Isabel, y Skutsch, Margaret (2019). “The Legitimacy of Environmental Governance Based on Consultation with Indigenous People : Insights from Mexico’s REDD+ Readiness Process in the Yucatan Peninsula”. *International Forestry Review*, 21(2), pp. 238-253.
- Tur, Joan Noguera (ed.) (2016). *La visión territorial y sostenible del desarrollo local: una perspectiva multidisciplinar*. Brasilia, Sebrae, Valencia. Universitat de València, 366 pp.
- Vanegas, Magda y Matus, Jaime (2019). “Hacia una planeación participativa de la política forestal en México”. *Sociedad y Ambiente*, 7(18), pp. 45-69.
- Vargas Paredes, M. Saúl (2011). “Evaluando la participación social: democracia y políticas públicas”. *Revista mexicana de sociología*, 73(1), pp. 105-137.

Documentos jurídicos

- CPEUM (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) (1917), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de febrero de 1917, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 27-08-2018. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- LGEEPA (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente) (1988), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 05-06-2018. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- LGDFS (Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable) (2018), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 05 de junio del 2018, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 05-06-2018. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- LGCC (Ley General de Cambio Climático) (2012), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 06 de junio del 2012, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 13-07-2018. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- LA (Ley Agraria) (1992), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de febrero de 1992, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 25-06-2018. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- LFT (Ley Federal del Trabajo) (1970), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 1 de abril de 1970, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 02-07-2019. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- CCF (Código Civil Federal) (1928), publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) en 1928, texto vigente a partir de la última reforma publicada en el DOF 03-06-2019. Recuperada de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (última consulta enero del 2020).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1990). Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. In Convenio No. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Convenio_169_PI.pdf (última consulta enero del 2020).

Editor asociado: Cristian Kraker Castañeda

Recibido: 20 agosto 2019

Aceptado: 27 marzo 2020