

Ficha resumen

Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México

Carrillo Fuentes, J.C. (2015). *Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México*. Serie Técnica: Gobernanza Forestal y Economía, Número 3. San José, Costa Rica: UICN-CEMDA, xiii+108pp.

Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/pdf/3-analisis-marco-legal.pdf>

Marco legal

Cualquier política, estrategia o programa debe desarrollarse e implementarse bajo el sistema normativo de cada país. En el caso mexicano, existe un sólido marco legal (e institucional) en materia de cambio climático, así como para la tutela de los recursos naturales, la promoción del desarrollo rural sustentable y del manejo forestal sustentable.

Legislación aplicable	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Ley General de Vida Silvestre
Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal	Ley General de Turismo
Ley Agraria	Ley de Aguas Nacionales
Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	Ley de Ingresos
Ley General de Asentamientos Humanos.	Ley de Planeación
Ley General de Cambio Climático,	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	Ley Federal sobre Metrología y Normalización
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Ley Orgánica de la Administración Pública

Criterios legales para los esquemas de distribución de beneficios REDD+

Cualquier mecanismo que se diseñe, desarrolle y/o implemente para distribuir los beneficios generados por REDD+ de forma equitativa, debe cumplir con una serie de criterios y principios que resultan obligatorios conforme al marco legal mexicano.

1. **Principio de Legalidad:** Las políticas e instrumentos económicos que incentiven el manejo forestal sustentable deben tener fundamento legal y motivación adecuada, De igual forma los mecanismos de distribución de beneficios REDD+ deben observar este principio.
2. **Derechos Humanos:** la obligación de la autoridad de respetar y cumplir con los derechos humanos en su actuar cotidiano, sino que la elaboración de políticas públicas (programación) y la elaboración de presupuesto público, debe en todo momento, incluir a los derechos humanos como eje transversal de las mismas.
3. **Salvaguardas REDD+:** México, al ser parte de la CMNUCC, debe observar las decisiones establecidas para poder participar en REDD+. Por lo tanto, debe cumplir lo establecido en los Acuerdos de Cancún y otras decisiones relevantes. De las 7 salvaguardas REDD+ establecidas en la COP16, para los efectos del estudio, sobresalen tres:
 - a) La transparencia y eficacia de las estructuras de gobernanza forestal nacional, teniendo en cuenta la legislación y la soberanía nacionales;

- b) El respeto de los conocimientos y los derechos de los pueblos indígenas y los miembros de las comunidades locales;
- c) La participación plena y efectiva de los interesados, en particular los pueblos indígenas y las comunidades locales.

4. **Sustentabilidad:** En la Constitución Mexicana se vincula expresamente el tema de la sustentabilidad con la justa distribución de la riqueza. Es un mandato presente en diversas leyes: LDRS, LGCC, LGEEPA;
5. **Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez:** Si la distribución de beneficios REDD+ se llevará a cabo desde el gobierno y con recursos públicos deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Esto está sustentado en: Artículo 134 constitucional, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAI), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

En este capítulo se hace comparación entre los principios referidos en *Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza*¹ (USAID, 2014) y *Elementos y Recomendaciones para el Diseño de un Mecanismo de Distribución de Beneficios de REDD+ para México. Síntesis para Tomadores de Decisiones*² (MREDD+, 2014) encontrándolos enteramente compatibles y complementarios con los cinco criterios legales descritos:

Principio para la distribución de beneficios	Criterios legales para los esquemas de distribución de beneficios REDD+	Criterios para la evaluación de los sistemas de distribución de los beneficios
Legalidad	Legalidad; Derechos Humanos; y Salvaguardas	Legitimidad política
Legitimidad		Equidad e igualdad de género.
Efectividad	Eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.	Potencial a favor de la reducción de la pobreza
Eficacia		Eficiencia económica
Equidad		Viabilidad técnica y costos de transacción
Transparencia	Sustentabilidad	Efectividad ambiental
Adicionalidad		

Derechos respecto del carbono

El derecho de propiedad sobre el carbono, y su estrecha relación con la propiedad sobre los recursos forestales y la tierra en que se ubican, es un tema medular para REDD+. Es un tema de suma relevancia para poder determinar quiénes son las personas que tienen derecho a recibir los beneficios generados por REDD+ de forma equitativa y cuál es el fundamento legal para ello.

Propiedad sobre el carbono capturado.

Se concluye que los pequeños propietarios, ejidos, comunidades y pueblos indígenas, que sean dueños de la tierra, también son dueños del servicio ambiental y del carbono resultante de la captura de CO₂. Siguiendo esta lógica, si

¹ Seis Criterios para la evaluación de los sistemas de distribución de los beneficios: Efectividad ambiental, Eficiencia económica, Legitimidad política, Equidad e igualdad de género, Potencial a favor de la reducción de la pobreza, Viabilidad técnica y costos de transacción.

² Siete principios para la distribución de beneficios REDD+: Legalidad, Legitimidad, Efectividad, Eficiencia, Equidad, Adicionalidad, Transparencia.



como consecuencia de cualquier REDD+ o ejecución del proyecto servicios ambientales existe un crédito o bono de carbono, entonces las personas referidas deben ser los propietarios del mismo.

¿Propiedad sobre las emisiones evitadas?

Desde una perspectiva jurídica, conceptualmente, resulta imposible asignar la propiedad o cualquier otro derecho real sobre algo que materialmente no existe. Es decir, una emisión de CO₂ que ha sido evitada, en realidad no existe, lo cual imposibilita determinar algún propietario. Por lo que, legalmente resulta imposible asignar la propiedad sobre las emisiones evitadas. Sin embargo, con fundamento en el artículo 134 Bis de la LGDFS, la autoridad tiene la obligación de distribuir los beneficios generados por el carbono vía REDD+ de forma equitativa. Lo que aparentemente es sólo un tema de semántica y redacción, en este caso resulta ser de fondo dado que, en caso de que la LGDFS incluyera dentro de su definición de servicios ambientales la retención del carbono presente en los bosques, podríamos hablar de objetos jurídicos materiales y por lo tanto sería posible asignarles derechos reales como la propiedad.

¿Quién puede detentar la propiedad del carbono y quién puede recibir beneficios?

El ejercicio del derecho de propiedad y sus sub-derechos y la capacidad para recibir beneficios REDD+ depende de si se trata de un propietario de la tierra y los recursos forestales sobre ella, de un poseedor de la tierra y los recursos forestales de ella. Hay que considerar que, en muchas ocasiones, los usuarios de la tierra y los recursos forestales son personas que no cuentan con derechos reconocidos, pero que realizan actividades relacionadas con el manejo forestal. Estos individuos también son estratégicos para una efectiva implementación de REDD+, por lo que deben ser considerados de alguna u otra forma en la distribución equitativa de los beneficios.

Distribución equitativa de los beneficios REDD+

El tema de la equitativa distribución de beneficios, o justa distribución de la riqueza, es abordado por la legislación mexicana desde la propia Constitución Mexicana. La distribución equitativa de los beneficios también debe observar y cumplir con los criterios y principios legales para distribuir beneficios a sectores, grupos o individuos que sean reconocidos por la legislación aplicable. Sin embargo, existe el riesgo de que los poseedores de facto, quienes en muchas ocasiones son los directamente involucrados en el manejo forestal (cuyo papel podría ser crucial en la implementación de REDD+) sean excluidos de los procesos de toma de decisiones o bien de la distribución de incentivos y beneficios generados por REDD+. Para incluir a los grupos potenciales de implementación de REDD+ sin posesión legal se proponen cuatro opciones que deben ser complementarias entre sí:

- a. Realizar reformas a la legislación aplicable, especialmente agraria y forestal, para definir legalmente y reconocer derechos de determinados poseedores de facto que no cuentan con derechos agrarios (es importante señalar que este punto es un reto especialmente complejo y que va más allá del tema REDD+);
- b. Establecer un fondo (o partida) específico para financiar actividades que llevarán a cabo personas que no sean propietarios o cuenten con derechos agrarios reconocidos (poseedores legales);
- c. Establecer programas públicos con reglas de operación (o lineamientos en el caso de programas especiales) orientados específicamente a financiar actividades que realicen personas que no sean propietarios o cuenten derechos agrarios reconocidos (poseedores legales);
- d. Crear y reformar los reglamentos ejidales y los estatutos comunitarios para que, con base en los acuerdos de asamblea, se reconozcan los derechos a recibir beneficios por REDD+ y se determine la asignación de beneficios. Los cambios a los reglamentos o estatutos deberán ser validados por la Procuraduría Agraria.



Todas estas opciones requieren forzosamente un profundo trabajo de investigación y análisis para identificar quién tiene derecho a ser beneficiario, cuáles serán los alcances de su derecho, cómo puede acreditarlo e implementarlo. Para estos fines, la definición de actividades específicas a ser financiadas con recursos será una piedra angular para establecer los criterios y requisitos necesarios, pues abrir la posibilidad a que cualquier persona que de facto posea tierra boscosa tenga el derecho a recibir beneficios REDD+ no tendría sentido y posiblemente debilitaría el tejido social de las comunidades que habitan en los bosques mexicanos.

Existe la opinión de que únicamente deben ser beneficiarios de REDD+ los propietarios de la tierra y los bosques, para dejar que los núcleos agrarios decidan al interior de la comunidad cómo repartir los beneficios como lo han hecho hasta ahora. Lo anterior con la intención de evitar trastocar el delicado equilibrio social del sector rural mexicano.

En relación al concepto de **equidad**, dentro de la literatura generada en torno a REDD+, se identifican al menos, tres visiones que pueden ser aplicables:

- a) Los beneficios deben otorgarse a quienes efectivamente evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂.
- b) Los beneficios deben brindarse a quienes tienen derechos sobre los recursos (es importante señalar que existen derechos formalmente reconocidos por las leyes y al mismo tiempo existen derechos que se basan en usos, costumbres y arreglos internos de ejidos, comunidades y pueblos indígenas).
- c) Los beneficios deben canalizarse en favor de la población más pobre y vulnerable o marginada como mujeres, jóvenes y ancianos en algunos casos.

También se reconocen 2 principios relacionados en las Salvaguardas de REDD+. Bajo este contexto, los esquemas y mecanismos legales que se desarrollen para la distribución de los distintos tipos de beneficios REDD+, deberán buscar el balance entre las visiones de equidad mencionadas. Es decir, los beneficios deberán ser distribuidos reconociendo la diversidad de derechos (formales y consuetudinarios), bajo criterios que aseguren que las actividades financiadas evitarán emisiones y también brinden preferencia a la población más pobre.

Mecanismos para la distribución de beneficios REDD+: tres modelos

En esta sección se analiza la distribución de beneficios directos de REDD+. La recompensa de los Beneficios Directos, en términos legales, es una contraprestación que se puede recibir una vez que se demuestre haber cumplido con la obligación contractual que resulta en emisiones de carbono evitado/capturado como resultado de la implementación de las actividades REDD+. Una actividad REDD+, jurídicamente pudiera definirse como una actividad que una persona propietaria o poseedora de terrenos forestales opta voluntariamente por realizar a cambio de una contraprestación en dinero o en especie que debe ser equivalente al esfuerzo realizado.

A partir de las diferentes acepciones de beneficios REDD+ de la literatura, se retoman tres tipos de beneficios REDD+, cada uno de ellos tiene una naturaleza y lógica distintas (aunque complementarias), razón por la cual se deberán desarrollar mecanismos e instrumentos legales distintos que permitan su equitativa distribución, como a continuación se explica.

BENEFICIOS REDD+		
Fortalecimiento de capacidades	Beneficios económicos directos	Beneficios no carbono
Capacidades creadas e inversiones para facilitar la participación plena y efectiva.	Contraprestación que pueden ser un pago en efectivo o recompensa en especie.	Beneficios sociales y ambientales que van más allá del carbono (o co-beneficios).
Distribución de beneficios		
En los beneficios por el fortalecimiento de capacidades el financiamiento es independiente	A nivel internacional, el pago sería en efectivo por los resultados (ton de CO ₂ e) que el país reporte, mientras que a nivel	La manera en que los resultados más allá del carbono sean promovidos e incentivados por

<p>del desempeño en términos de carbono (toneladas de CO₂e evitadas/capturadas) y también de la distribución de los beneficios. Actualmente México recibe importantes fondo internacionales bi y multilaterales, así como fondos propios. Para este tipo de beneficios REDD+ se deben desarrollar mecanismos de distribución equitativa con base en la tercera visión c) <i>Los beneficios deben canalizarse en favor de la población más pobre</i>. Se sugieren las siguientes líneas estratégicas: sensibilización; capacitación (desarrollo de competencias relacionadas con el desarrollo de estrategias y proyectos relacionados con la adopción de prácticas con efectividad climática); y seguimiento y evaluación.</p>	<p>sub-nacional o local la arquitectura financiera deberá generar los incentivos y las recompensas necesarios para mantener un esquema REDD+ eficiente, eficaz y efectivo. Esto implica que al interior del país se puede pagar por tonelada de CO₂e evitada/capturada, o bien, financiar la efectiva realización de actividades REDD+ independientemente del número de toneladas de CO₂e evitadas/capturadas.</p>	<p>REDD+ será clave para incrementar y mejorar la efectividad del financiamiento de sus actividades. La forma en que se estructuren las estrategias: nacional, regional y estatales REDD+ y cómo se aterricen los planes de inversión, créditos y financiamientos, deberá proporcionar un mejor manejo forestal, que generará beneficios más allá del carbono. Asimismo, de la manera en que se diseñen y apliquen instrumentos de política como planes de desarrollo, ordenamiento ecológico, evaluación de impacto ambiental, y la alineación de políticas y programas en general, dependerá que se generen bosques sanos y limpios, con mejores servicios forestales y calidad de vida de las personas que en ellos habitan.</p>
---	--	---

A continuación, se presenta el análisis desde la perspectiva legal de tres modelos presentados en el estudio “Retos en la implementación de REDD+ en México a través de esquemas de distribución de beneficios en favor de poblaciones en condición de pobreza” (Balderas Torres, A. y Skutsch, M., 2014).

Modelo 1. El planteamiento es distribuir los beneficios económicos directos REDD+ (recompensa económica) generados por REDD+ únicamente entre los propietarios de la tierra (y por lo tanto de los recursos forestales) expresamente reconocidos en la legislación³. La distribución se realizaría con base en la medición y monitoreo que deberá llevarse a cabo en cada propiedad. El objeto del instrumento legal (contrato) es la cantidad de toneladas de CO₂e evitada/capturada que será recompensada mediante un pago directo. Los instrumentos jurídicos (contratos) que se implementen no necesariamente tendrían que definir las actividades a realizar. Se tiene que considerar que generalmente para que un proyecto de esta naturaleza, se requiere de un terreno grande y que en muchas ocasiones rebasa el promedio de hectáreas de la pequeña propiedad o el territorio de algunos ejidos y comunidades. En el caso en que la captura de CO₂ se realice en bosques y selvas comunitarias, la persona moral (Ejido y/o Comunidad), al ser la propietaria de dicho bosque, tendrá el derecho a distribuir los beneficios económicos conforme a su reglamentación interna, acuerdos de asamblea, además de sus usos y costumbres.

Bajo el marco legal vigente, el Modelo 1, permite abordar una visión de equidad:

- *Los beneficios deben brindarse a quienes tienen derechos reconocidos expresamente por la ley.*

Sin embargo, en términos de una distribución equitativa de los beneficios REDD+, este modelo afronta algunos retos importantes, como el hecho de que entre el 50 y 70% de los habitantes y poseedores de tierras en ejidos y comunidades cuenta con derechos ejidales reconocidos por la Ley Agraria mientras el resto no cuenta con certidumbre en términos de derechos y obligaciones.

³ Ejidos y comunidades (como persona moral), pequeños propietarios privados mientras que los ejidatarios o comuneros en los individual pueden participar en su calidad de poseedores legales.

Modelo 2. En el Modelo 2, las recompensas económicas no necesariamente tendrían que limitarse a los dueños formales de la tierra, también podrían destinarse a otras personas del ejido o comunidad que no cuentan con derechos de propiedad. El objeto legal del acuerdo en el Modelo 2, es la efectiva realización de actividades orientadas a reducir la deforestación, la degradación forestal y/o mejorar el manejo forestal, por lo cual el beneficio económico (en efectivo o especie), podría otorgarse incluso por adelantado, antes de comprobar que las actividades se realizaron y las emisiones fueron efectivamente evitadas. Dado que el beneficio económico no depende directamente de las toneladas de CO₂e evitadas/capturadas, no requiere de una línea base de medición a nivel local, ni en cada predio. Se proponen cuatro formas de distribuir los beneficios: i) la SHCP recibe los recursos internacionales provenientes del pago por resultados y mediante la lógica tradicional, estos son integrados a la hacienda pública federal para que mediante programas públicos de apoyo, son distribuidos vía subsidios (se hace una evaluación entre programas de Reglas de Operación y lineamientos de programas especiales), ii) los recursos recibidos por la SHCP con un acuerdo de coordinación con la institución responsable del tema, que bien puede ser la CONAFOR y/o el Instituto Nacional de Ecología (INECC), para que dichas instituciones ejerzan los recursos directamente y de manera casi exclusiva, iii) tras el convenio de coordinación entre la SHCP y la CONAFOR o el INECC, los recursos económicos serían transferidos un fondo nacional (que puede el Fondo Forestal Mexicano y/o el Fondo de Cambio Climático), que a su vez puede transferir los recursos económicos a fondos regionales o estatales, con base en los resultados de la región o estado y para el financiamiento de las actividades; mediante la división de diversos cajones o sub-fondos se puede incentivar una mejor distribución de beneficios (inclusivo), iv) vía fiscal mediante el establecimiento de incentivos y deducciones que sirvan como recompensa para las personas que realicen determinadas actividades REDD+.

Este modelo, en sus diversas opciones, permite abordar la visión de equidad:

- *Los beneficios deben canalizarse en favor de la población más pobre*

En este Modelo 2, dado que el enfoque es en las actividades a realizar, las personas que realizan actividades REDD+ pueden contar o no, con derechos de propiedad en terrenos forestales formalmente reconocidos. Sin embargo, la aplicación del Modelo 2, existe la posibilidad de que los beneficios no necesariamente se otorgan a quienes en realidad evitan emisiones o incrementan la captura de CO₂, independientemente de si tienen derechos reconocidos por la legislación aplicable o no.

Modelo 3. Esta tercera opción permite la combinación de los 2 modelos anteriores. Un mecanismo nacional, asociado a un fondo, para la reducción de la deforestación y degradación forestal (emisiones evitadas) mientras que el incremento forestal (captura de CO₂), dentro de la propiedad en particular, podrá ser vendido directamente por los propietarios del bosque. El marco legal aplicable ofrece avances importantes, pues además de la promoción al mercado voluntario de carbono (comentada en el Modelo 1), para implementar el Modelo 2 y este tercer modelo se cuenta con fondos o fideicomisos ya establecidos y cuyo objeto es adecuado para REDD+ además de una banca de desarrollo apropiada que pueden aplicar instrumentos financieros como créditos, fianzas y garantías. (FCC, FFM, NAFIN, FIRA, FND, BANOBRAS).

Criterios y condiciones para una adecuada distribución de beneficios directos REDD+

En esta sección se hacen algunos comentarios sobre los criterios y condiciones para la implementación del mecanismo REDD+, y una equitativa distribución de los beneficios que se generen, mencionando que es crucial lograr un **cuidadoso desarrollo y establecimiento de criterios de selección de proyectos, reglas de operación de los fondos y fideicomisos, criterios de elegibilidad y destino de los recursos, contratos de crédito y financiamiento, los cuales deberán ser especialmente diseñados considerando el contexto y realidad**

socioeconómica de los ejidos y comunidades, muchos de los cuales son pueblos indígenas, quienes generalmente resultan ser el grupo más pobre de la población en la región.

Refiriéndose a los beneficios no carbono, menciona que la estrategia REDD+ deberá promover resultados más allá del carbono para incrementar y mejorar la efectividad del financiamiento de sus actividades.

Asimismo, cualquier modelo o instrumento que sea utilizado como mecanismo para la distribución de beneficios debe responder, al menos, los siguientes cuestionamientos: ¿Cuenta con un claro fundamento legal? ¿Quién tiene derecho a recibir los beneficios? ¿Quién debe distribuir los beneficios? y ¿cómo determinar los beneficios directos? En el documento se da respuesta a algunos de los principales cuestionamientos relacionados con la equidad en la distribución de beneficios económicos directos REDD+.

VII. Diversas escalas para la distribución de beneficios REDD+

En este capítulo se retoman los avances de la construcción de la arquitectura financiera que se construye para REDD+ desde el nivel internacional y sus implicaciones para México en las escalas nacional, estatal y local.

Para el nivel nacional se mencionan los dos fondos más compatibles actualmente que son el Fondo de Cambio Climático y el Fondo Forestal Mexicano, haciendo hincapié en las necesidades de transparencia, rendición de cuentas, auditorías externas, mecanismos de quejas, planeación y participación, metas, asignación de recursos y mecanismos de acceso directo, etc., para una adecuada selección o creación de un instrumento que canalizará los recursos desde el nivel internacional hasta el local como recompensa por la captura de carbono y las emisiones evitadas.

A escala subnacional, o estatal, se recupera lo planteado en la ER-PIN, con la participación activa de un órgano colegiado estatal/regional que, junto con la CONAFOR y el gobierno del estado. Este organismo será convocante y evaluador de las propuestas de los planes de inversión.

Para la escala comunitaria/individual se identifican las opciones puntuales mediante las cuales se pueden distribuir los beneficios económicos directos REDD+. Es decir, se plantean las opciones concretas mediante las cuales los ejidos, las comunidades y los individuos podrían recibir las recompensas económicas generadas por los beneficios directos REDD+. Se describen créditos, línea de crédito contingente revolvente, garantía, apoyo vía equidad, fondo perdido, presupuesto de egresos de la federación, subsidios, reglas de operación.

Principales retos

- Proceso internacional complejo y aún en construcción.
- Poca claridad en conceptos y principios básicos.
- Distintos tipos de beneficios REDD+.
- Diversas escalas del mecanismo.
- Aspectos técnicos.
- Vacíos y lagunas legales.

Reformas Legales necesarias

Este capítulo presenta una serie de conceptos y aspectos que se deben desarrollar o ajustar en la legislación ya que resultan necesarios para la implementación de los mecanismos de distribución de los beneficios económicos directos REDD+. Las principales reformas legales que resultan necesarias se pueden plantear a partir de los siguientes puntos:

- Carbono y bióxido de carbono: Si se define la naturaleza jurídica del carbono forestal y el dióxido de carbono de manera independiente podrán ser un objeto de tutela en sí mismos y, por lo tanto, regulados específicamente.
- Derecho de usufructo sobre el carbono. Si bien existe una estrecha relación entre los derechos de propiedad y de usufructo, son distintos y deben regularse por separado, pues la persona que ejerce el derecho de usufructo puede ser distinta del titular del derecho de propiedad, e incluso diferente de quien cuenta con el derecho de posesión o de uso. **Mediante la regulación del derecho de usufructo sobre el carbono se puede determinar quién tiene derecho a recibir los beneficios económicos directos generados por REDD+.**
- Créditos o bonos de carbono forestal. Es necesario que el marco legal defina su naturaleza jurídica, y se establezca si pueden ser transferibles y objeto de especulación o no. También deberá definirse claramente una autoridad responsable de la regulación de los créditos o bonos de carbono.
- Servicios ambientales. La definición vigente en la LGDFS contempla, de manera expresa, la captura de carbono, más no las emisiones evitadas o, mejor dicho, la retención del carbono presente en los bosques. esto es de suma importancia porque así las dos líneas estratégicas de la política REDD+ (emisiones evitadas y carbono forestal) se enfocarían en objetos jurídicos materiales (que sí existen) y, por lo tanto, es posible asignarles derechos reales, como la propiedad.
- Legítimo poseedor. La realidad de poseedores y usuarios de las tierras en México es compleja, dejando un vacío de facultades y responsabilidades que pueden estar relacionadas estrechamente con REDD+. Esto cobra particular relevancia cuando se trata de procurar una distribución equitativa de los beneficios generados por REDD+. Bajo este contexto, el concepto de legítimo poseedor, la forma en que puede acreditarse la legítima posesión, tal como lo establece hoy la Ley Agraria, deben sufrir una profunda revisión y actualización para que correspondan a la realidad del campo mexicano, y se le facilite ejercer el derecho de usufructo sobre la tierra y los recursos forestales a personas determinadas sin derechos agrarios.
- Territorio, pueblos y comunidades indígenas. El marco jurídico carece de una definición clara y homogénea que genera confusión entre conceptos como pueblo indígena, comunidad indígena, comunidad local y comunidad agraria. Esto incide directamente en el tema de la tenencia de la tierra y la distribución de los beneficios generados por REDD+.
- Ligado al concepto de la posesión de tierras y los recursos forestales se encuentra el tema de quién puede acceder a ellos y aprovecharlos para recibir sus frutos o beneficios y que no son propietarios de dichos recursos. Una vez actualizado el concepto de legítimo poseedor en la Ley Agraria, éste debe ser retomado por la LGDFS y la LGEEPA.
- Uso de la tierra en la Ley Agraria. Para crear coherencia en las políticas sustentables, se recomienda que la Ley Agraria deje de considerar "*agrícolas las tierras rústicas que no estén efectivamente dedicadas a alguna otra actividad económica*" (Ley Agraria, 1992, Art.16) y reconozca expresamente las Tierras de Conservación como los suelos destinados al mantenimiento de los recursos naturales y los servicios ambientales que ofrecen, consideradas como áreas productivas dedicadas a una función de interés público.

- Cambio climático en la LDRS. Los conceptos de vulnerabilidad y adaptación ante los efectos del cambio climático no están previstos en la legislación rural vigente, lo que crea un vacío importante.
- Equidad de género en LGDFS. Desde los objetivos de la LGDFS se debe considerar el promover la igualdad de derechos entre mujeres y hombres en todos los ámbitos del desarrollo forestal sustentable; también se debe garantizar, por medios culturalmente adecuados, que las mujeres de los territorios forestales participen y se beneficien de estrategias, programas y proyectos forestales.
- Comités Comunitarios en la Ley Agraria. A fin de promover una mayor transparencia por medios culturalmente adecuados, es importante que la Ley Agraria reconozca expresamente nuevas figuras de la participación social efectiva.
- Salvaguardas socio-ambientales en la LGDFS. se requiere que la LGDFS defina las salvaguardas como principios, lineamientos, defensas y criterios sociales y ambientales que buscan prevenir y mitigar cualquier impacto directo e indirecto en los ecosistemas y en la población, en particular de las comunidades y pueblos indígenas, frente a los escenarios de riesgo derivados de las acciones del Estado o de los particulares.
- Incentivos fiscales en el Código Fiscal y la Ley del ISR. Tanto la LGDFS como la LGEEPA contemplan el desarrollo de instrumentos económicos (incluyendo los fiscales), bajo el principio de *"El que conserva se beneficia"*; sin embargo, en el Código Fiscal de la Federación y en la Ley del Impuesto sobre la Renta, no existe ningún tipo de incentivo al manejo forestal que reduzca la deforestación, la degradación del bosque o que incremente los sumideros de carbono.
- Lineamientos de operación. La falta de reglamentación específica para los lineamientos de operación que rigen los programas especiales en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se torna un arma de doble filo que brinda una gran maniobrabilidad financiera, pero incrementa los riesgos de corrupción y opacidad en el manejo de recursos públicos.

Desarrollo de políticas necesarias

De la misma forma que hay vacíos legales que deben ser subsanados, aún existen algunos aspectos pendientes que las políticas públicas deberán desarrollar para lograr una efectiva distribución de los beneficios REDD+ en el país:

- Instrumentos específicos para distribuir beneficios económicos directos REDD+.
- Establecer programas públicos con reglas de operación (o lineamientos en caso de programas especiales) orientados a grupos vulnerables o personas que no necesariamente sean propietarios de la tierra o cuenten con derechos agrarios reconocidos (poseedores legales).
- Definir la naturaleza jurídica, alcance, facultades y obligaciones de las agencias de desarrollo local (ADL) y los agentes públicos de desarrollo territorial (APDT).
- Actualización de reglamentos internos y estatutos comunitarios para facilitar el reconocimiento de la legítima posesión de actores rurales.