



Ficha resumen

¿Qué leyes e instituciones se relacionan con REDD+ en la Península de Yucatán, México?

Ramos Campos, Q. y Ludlow Paz, L. (2015). *¿Qué leyes e instituciones se relacionan con REDD+ en la Península de Yucatán, México?* San José, Costa Rica: UICN. 113pp.

Disponible en: <http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/pdf/12-leyes-instituciones-relacionan-redd-py.pdf>

Este documento informa acerca del marco legal e institucional relacionado a REDD+ en la Península de Yucatán. El alcance geográfico del estudio coincide con las áreas de acción temprana REDD+ de la región. Se incluye a los municipios de Bacalar, Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos y Othón P. Blanco (Quintana Roo); Calakmul y Hopelchén (Campeche); Akil, Chacsinkín, Chapab, Dzán, Maní, Oxkutzcab, Peto, Santa Elena, Tekax, Ticul, Tzucacab y Yaxcabá (Yucatán).

Derechos sobre la tierra y formas de propiedad ejidal

Se hace una descripción del marco legal para todos los tipos de propiedad de la tierra en México: a) social (ejidal y comunal), b) privada, y c) nacional (de propiedad estatal/federal). Se aborda la propiedad social, con énfasis en los ejidos, las autoridades que la supervisan y su relación con las autoridades forestales, así como las disputas entre el uso y la tenencia de las tierras en el derecho positivo y su relación con los usos y costumbres de los grupos indígenas. La región posee un total de 1,401 núcleos agrarios, destacando Yucatán con 738 unidades (el 53% del total regional), mientras que Quintana Roo es el estado con menor número: 279 (20% de la región).

El marco legal reconoce dos tipos de propiedad ejidal: a) la colectiva, explotada colectivamente por todos los miembros del ejido (no existe asignación de parcela sino repartición de trabajo) y b) la individual o parcelaria, donde a cada ejidatario se le asigna una parcela y la trabaja individualmente. Sobre la gobernanza, la máxima figura en el ejido es **la Asamblea Ejidal**, incluye a los propietarios de tierras ejidales y no incorpora a quienes no poseen tierras, **no debe considerarse una estructura representativa de las localidades. Vecindados, mujeres no ejidatarias, jóvenes y adultos solicitantes de tierra, comerciantes, artesanos, entre otros, no tienen derecho a tomar parte en la asamblea** ni participan en las deliberaciones ni en las decisiones del ejido. Mientras que el artículo 41 de la Ley Agraria establece que en cada ejido se podrá constituir una **Junta de Pobladores, como órgano de participación de la comunidad y se compone por los ejidatarios y vecindados** del núcleo de población, que si bien permite un espacio para opinar y hacer propuestas sobre los espacios y servicios públicos la junta es una forma de participación no vinculante.

La población de vecindados tiene muchos orígenes, son los hijos más jóvenes de un ejidatario que no pueden heredar porque así lo marca la ley, personas allegadas a la localidad, y son un factor importante en los núcleos agrarios, frecuentemente exceden el 50% de la población de un ejido. **El promedio en la región fue de 59%, de acuerdo con el censo ejidal efectuado por el INEGI en 2007, mientras que el promedio nacional fue de 55%. En algunos de los municipios de la Península de Yucatán el porcentaje es mucho mayor; por ejemplo, en Santa Elena (100%), Ticul (100%), Calakmul (91%) y Othón P. Blanco (84%).**



En cuanto a la gestión de bienes comunes según los procedimientos que establece la Ley Agraria, es posible integrar acciones o partes sociales en una empresa que estén soportadas por tierras ejidales. Esto se hace al abrir un volumen de acciones que se identifica con la letra "T," y cuyo valor está representado por el valor en el mercado de las tierras aportadas. Este procedimiento garantiza el uso o aprovechamiento de los recursos naturales sin que esto implique la desincorporación de las tierras del régimen ejidal, por lo que es altamente recomendado como estrategia. Lamentablemente, no es un caso frecuente.

Es difícil hacer una generalización sobre los beneficios y la forma en que éstos se distribuyen, porque varía en cada ejido, por lo que se hace necesario analizar, individualmente, cada ejido para saber cuál es la forma como se distribuyen sus beneficios. **En el caso concreto de un proyecto donde no se busca cambiar el destino ni afectar la propiedad de la tierra, lo recomendable es recurrir a esquemas que pueden ser aplicados independientemente de la forma como se encuentre organizado internamente el ejido.** Lo óptimo es proponer la integración de una sociedad cooperativa donde las tierras se aporten, independientemente de que sean o no tierras de uso común. Se hace una reflexión sobre los derechos de propiedad de las mujeres a la tierra y a los recursos forestales, mencionando que el porcentaje de mujeres propietarias de la tierra no supera el 19.8% a nivel nacional. En la Península de Yucatán aproximadamente el 19% de las tierras están en posesión de mujeres, mientras que en algunas zonas del país es cercano al 4%.

Aprovechamiento forestal

En esta sección se presentan las leyes, los reglamentos, las instituciones y sus funciones a nivel federal y estatal que regulan el aprovechamiento forestal maderable y no maderable del país. A nivel estatal se presentan las leyes estatales forestales vigentes, las secretarías con injerencia en la política forestal así como las funciones y facultades. Destaca que el **marco legal del estado de Quintana Roo, en materia forestal, es más desarrollado que el de los otros dos estados de la Península de Yucatán.** Y que Yucatán no cuenta con una ley forestal estatal, pero el desarrollo forestal está regulado por la Ley de Protección al Medio Ambiente del estado de Yucatán. El papel de las autoridades municipales, en relación con el aprovechamiento de los recursos forestales, se limita en participar en la coordinación forestal con la federación y la entidad federativa a la que pertenecen.

Mecanismos enfocados a la conservación

Existe un marco legal para delimitar áreas territoriales donde los propietarios y poseedores legales tienen limitado su uso y aprovechamiento debido a que el gobierno ejerce su jurisdicción para la conservación de zonas con ecosistemas originales que no han sido significativamente modificados por la actividad del ser humano. Tal es el caso de las áreas naturales protegidas (ANP), que a nivel federal existen 7 tipos, a nivel estatal se pueden declarar de 2 tipos y el mismo número a nivel municipal. Cada tipo implica qué tipo de actividades pueden desarrollarse en la región, de conservación o producción. Esto es algo muy importante para REDD+. En esta sección se hacen reflexiones sobre las implicaciones de acciones REDD+ en cada tipo genérico de ANP, en general la flexibilidad se muestra en la siguiente gráfica. En cualquier tipo de ANP se pueden implementar acciones REDD+. Sin embargo, el alcance de dichas acciones, en especial las de aprovechamiento, dependerán del tipo de ANP; por ejemplo, no se podrán implementar acciones de aprovechamiento en las áreas núcleo de las reservas de la biósfera. En el caso concreto los programas de manejo de cada ANP establecen más detalladamente qué acciones y bajo qué condiciones se pueden hacer.

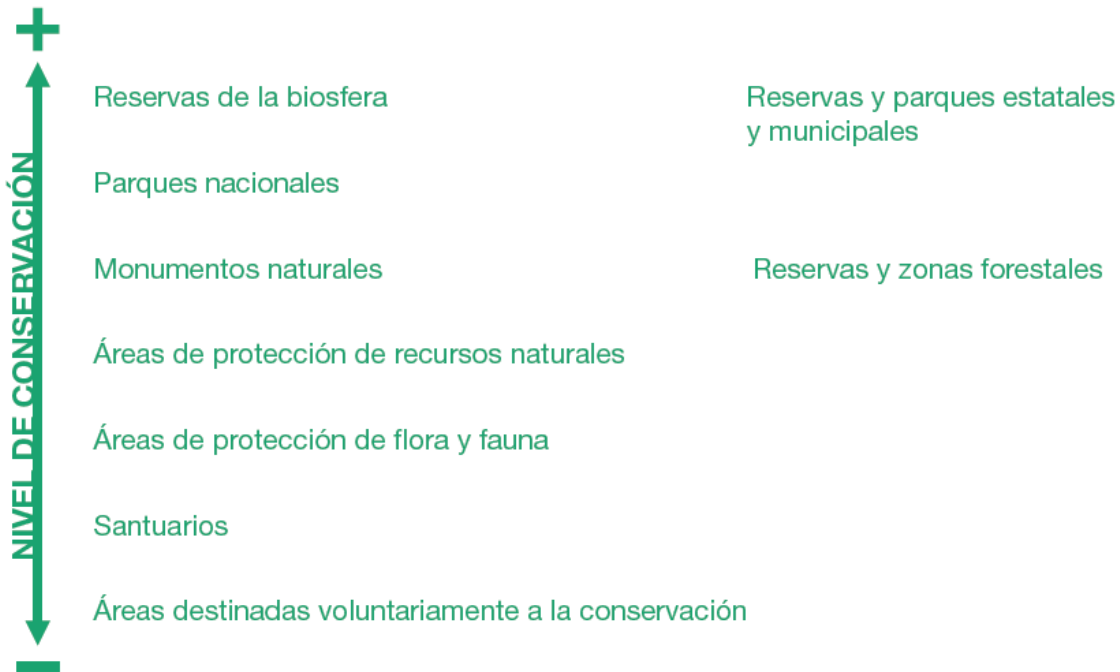


Figura 10. Tipos de ANP en México, de acuerdo con el nivel de conservación. Fuente: LGEEPA; LGEEPA-ANP.

Participación social en materia forestal

El programa REDD+ requiere particularmente de estudios interdisciplinarios y participación social. Asimismo, al ser REDD+ un mecanismo de repartición de beneficios, debe lograr su distribución entre las personas directamente involucradas con la conservación forestal. Con ello se garantiza que este mecanismo funcione a largo plazo. En este capítulo se describen de manera general los mecanismos de participación social, se aborda el marco legal del Consentimiento Previo, Libre e Informado, así como los procedimientos de integración de tierras ejidales a través de una sociedad cooperativa, la expropiación de tierras ejidales para el establecimiento de un ANP, y los derechos de participación en caso de cambios al uso y destino del suelo. Para los estados destaca: En Yucatán, existe la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el estado de Yucatán (LPCY), que establece un procedimiento generalizado de consulta donde involucra a todos los habitantes del estado. En Campeche existe la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del estado de Campeche, aunque tiene mayor laxitud en cuanto a la determinación de su aplicación, pues reconoce como indígenas a quienes así quieran autoreivindicarse. En Quintana Roo existe la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del estado de Quintana Roo, que aplica genéricamente a las comunidades Mayas y "afines" (no define qué se entiende por afines).



Género y REDD+

A nivel internacional México ha avanzado en el diseño y consolidación de instrumentos jurídicos y de política pública en materia de equidad de género. Asimismo la equidad de género está enmarcada en la ENAREDD+ como un principio que la rige, esto en reconocimiento de una de las salvaguardas incluida en los Acuerdos de la XVI Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP16): inclusión y equidad (territorial, cultural, social y de género). Aunque está expresado a nivel general, la garantía legal al acceso de beneficios para las mujeres es un tema ausente en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Cambio Climático (LGCC), y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS). Por ello, la integración de los asuntos de género y la promoción de los derechos de las mujeres en la ENAREDD+, tiene potencial para impactar positivamente la vida de las comunidades.

La gran mayoría de los ejidos y comunidades presentes en México se rigen en el manejo forestal por sus principios, preceptos culturales y “usos y costumbres”. Estos factores son, en muchos casos, los que perpetúan y profundizan las condiciones de desventaja para las mujeres.

Normas consuetudinarias

En la Constitución Política mexicana se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y su autonomía para decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. Así el sistema legal consuetudinario cohabita con el sistema legal positivo en el marco de la Constitución. Es decir, las comunidades indígenas tienen autonomía en el manejo de sus recursos forestales, siempre y cuando, no vayan en contra de la Constitución y los derechos humanos reconocidos en ella.

Permisos y contratos específicos para REDD+

En México el mecanismo de REDD+ todavía está en su primera fase. Por lo tanto, no existen contratos o convenios de concertación con los dueños o poseedores legales de terrenos forestales. Sin embargo, a nivel intergubernamental se han celebrado varios convenios de colaboración entre organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil para poner en marcha REDD. Entre estos destacan las acciones tempranas de REDD+, proyectos piloto para realizar actividades dirigidas a controlar las emisiones por pérdida y degradación de bosques.

Hallazgos, retos, oportunidades y recomendaciones.

Uno de los hallazgos más importantes es que en materia agraria, perturbar la vida típica y los usos y costumbres de una localidad de modo que las tierras, aguas o recursos naturales de un ejido puedan resultar afectados (y el impedimento de venta se considera una afectación) puede tener consecuencias considerables. Los ejidos, como se observó en la parte conducente, cuentan con herramientas jurídicas muy fuertes y sus efectos pueden ir desde la suspensión indefinida hasta la cancelación total de un proyecto.

Los principales retos en relación con la implementación de REDD+ en la Península de Yucatán, específicamente en los municipios que cubre este estudio están directamente relacionados con las carencias económicas y los problemas sociales, la tenencia de la tierra y la forma como se relacionan sus habitantes. Se destaca:



- Las grandes disparidades en pobreza, población y cantidad de hectáreas forestales. Esto reorienta las inversiones públicas hacia ciertos municipios y margina a localidades de otros municipios.
- No todas las poblaciones son iguales en cuestión ejidal. Existen distintas reglas entre sí, por lo que no es posible generalizar las reglas que aplican en cada uno de ellos. En cada caso se tiene que hacer una investigación detallada por población que permita un diagnóstico completo.

Para los **municipios de Campeche y Quintana Roo, REDD+ representa una oportunidad de percibir beneficios a través de la conservación productiva de sus abundantes áreas forestales.** Por otro lado, el escenario en **Yucatán es la restauración y la recuperación productiva de las áreas perdidas.** La restauración forestal productiva es especialmente importante para los municipios de la Península de Yucatán, donde varias localidades viven en condiciones de pobreza y marginación.

En este documento se sugieren algunos pasos específicos para diagnosticar los derechos aplicables sobre las tierras y las alternativas posibles, con lo que se podrá generar un panorama genérico acerca de los derechos sobre la tierra, lo que permitiría establecer las acciones necesarias para la preparación e implementación del proyecto. Los pasos empiezan delimitando el área de interés del proyecto, revisando en fuentes documentales si el ejido cuenta con medición, parcelamiento, dominio pleno, entre otros, después aconseja un acercamiento con las autoridades ejidales, con la asamblea y con la población, así como con el municipio y la Procuraduría Agraria para conocer con la mayor precisión posible la brecha que exista entre el derecho positivo y el derecho consuetudinario.

Entre las recomendaciones puntuales para incorporar el enfoque de género en REDD+, destaca por ejemplo Incluir a los Institutos Estatales de la Mujer (IEM) en las Comisiones Intersecretariales de Cambio Climático y desarrollo rural estatales. También se recomienda generar una alianza estratégica con los organismos internacionales que están en los territorios y en el CTC-REDD+ para fortalecer el trabajo de género en temas como salvaguardas nacionales y estatales, MRV, desarrollo de metodologías, acceso equitativo al financiamiento, incidencia política, entre otros.