

Elementos para la definición de un Mecanismo de Distribución de Beneficios de REDD+

Ricardo Ulate, Asesor FONAFIFO

Concepto

Sin que exista una definición formal ni de consenso, podemos decir que un Mecanismo de Distribución de Beneficios de REDD+ es un conjunto de normas, procedimientos y mecanismos para reclamar, administrar y asignar los beneficios financieros derivados de las reducciones de emisiones u otras modalidades de reconocimiento de resultados provenientes de la implementación y cumplimiento de objetivos de la Estrategia Nacional REDD+. Por definición, cada país tiene la potestad soberana de determinar los alcances de su estrategia y definir objetivos ambientales, sociales y económicos, que en general coadyuvan a mejorar la gestión de sus bosques y sumideros de carbono, buscando inclusividad ciudadana, equidad, transparencia, respeto a las salvaguardas aplicables y a la normativa nacional e internacional vigente.

En el caso específico de Costa Rica, existe una amplia experiencia en mecanismos de distribución de beneficios para el sector forestal por medio del programa de Pagos por Servicios Ambientales y en consecuencia, una de las primeras definiciones políticas que se determinó a la hora de las negociaciones de REDD+ consistió en priorizar el PPSA como un elemento a ser fortalecido a través de este proceso.

Principios orientadores par una propuesta preliminar de Mecanismo de Distribución de Beneficios derivados de REDD+.

A continuación se esbozan algunos elementos que pueden servir de fundamento para el diseño de un Mecanismo de Distribución de Beneficios derivados de REDD+, sobre la base de la interpretación de las normas antes identificadas.

- a) Reclamación internacional de RE provenientes del PNE y otras tierras públicas: El Ministerio de Ambiente y Energía, en tanto Administrador del Patrimonio Natural del Estado, tiene la potestad para reclamar las RE generadas por los bosques públicos que son parte de dicho patrimonio. Otras áreas de bosques públicos -fincas de propiedad de cualquier organismo de la administración pública, incluyendo municipalidades e instituciones autónomas, con la única excepción de inmuebles que sirvan como garantía de operaciones crediticias ante el Sistema Bancario Nacional- que puedan generar resultados como consecuencia de sus aportes a la reducción de emisiones o al mejoramiento de las reservas de carbono forestal podrían ser

eventualmente reclamados a través del mecanismo específico que el Gobierno pueda definir, pues en la actualidad no existen previsiones legales específicas que puedan ser aplicadas de manera general para todo el sector público.

- b) Capacidad de FONAFIFO para administrar recursos provenientes de RE internacionales: De conformidad con la Ley Forestal, FONAFIFO tiene competencia legal para recibir recursos relacionados con el pago por servicios ambientales de parte de organizaciones pública o privadas nacionales e internacionales. Siendo las RE producto del servicio ambiental de mitigación de emisiones de efecto invernadero en el sector forestal, FONAFIFO puede administrar dichos fondos. De hecho, el Art. 61 del Reglamento a la Ley Forestal establece un grado de exclusividad a FONAFIFO para “la ejecución del programa de compensación de los servicios ambientales de mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero y protección y desarrollo de la biodiversidad”.
- c) Alcances del MDB REDD+ conforme con el marco legal vigente: El marco legal vigente prevé algunos alcances para el MDB derivado de REDD+, que en todo caso debe ser debidamente desarrollado y explicitado, y que incluye:
 - i. El Programa de compensación de los servicios ambientales de mitigación de emisiones de gases con efecto invernadero y protección y desarrollo de la biodiversidad (Art. 61 del reglamento a la Ley Forestal), que podría equipararse a la Estrategia REDD+.
 - ii. Compra de tierras en Parques Nacionales y Reservas Biológicas
- d) Elementos orientadores adicionales:

Conforme con las decisiones de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, los países que implementen actividades REDD+ de conformidad con los requerimientos técnicos establecidos, durante la fase de plena implementación o basada en resultados, podrán recibir pagos por aquellos resultados que se ajusten a los criterios de monitoreo, reporte y verificación acordados. Además, el país deberá presentar los informes relacionados con la forma en que se están abordando y respetando las salvaguardas de REDD+, para ser elegible, y presentar sus resultados en términos de toneladas CO₂ de equivalentes. Son además condiciones previas, el desarrollo de la Estrategia Nacional REDD+ (EN-REDD+), el sistema de monitoreo, reporte y verificación y la presentación del o los niveles de referencia forestal o niveles de referencia de emisiones forestales ante la Convención.

En el caso de Costa Rica, dado que el sistema de contabilización de los resultados en términos de toneladas de CO₂ equivalentes será a nivel nacional y no podrán ser individualizados por proyectos, sino que serán resultado de una amplia gama de acciones tanto públicas como privadas, el país definirá las prioridades de inversión tomando en cuenta criterios que favorezcan una distribución justa y equitativa de los beneficios recibidos, conforme con la participación que tengan los diversos actores y sectores en el logro de los objetivos y metas establecidos en la estrategia REDD+, relacionados tanto con la implementación de acciones concretas generadoras de reducción de emisiones en el sector forestal,

conservación o mejora de los inventarios o reservas de carbono; así como por las acciones destinadas a reducir las causas de la deforestación o disminución de dichos inventarios o reservas, además del financiamiento del fortalecimiento de las capacidades institucionales adicionales necesarias para cumplir con las metas propuestas y para cumplir con los requerimientos técnicos, metodológicos, de participación y salvaguardas necesarios para cumplir plenamente con el marco regulatorio de REDD+.

Los siguientes criterios indicativos podrían servir, entre otros, para identificar las actividades y los porcentajes que serán asignados en el marco de la definición de prioridades para la asignación de recursos mediante el Mecanismo de Distribución de Beneficios durante la fase de plena implementación de resultados de REDD+, previa clarificación del enfoque político que el Gobierno quiera darle al mecanismo:

1. Adquisición de tierras en ASP, priorizando Parques Nacionales y Reservas Biológicas.
2. Adquisición de tierras o pago de mejoras realizadas por terceros no indígenas (adquirientes de buena fé) en los Territorios indígenas para contribuir a la integridad de los mismos
3. Fondo rotativo para compra de madera por adelantado para pequeños y medianos productores
4. Fortalecimiento del sistema de crédito de FONAFIFO
5. Mantenimiento del Sistema de Información sobre Salvaguardas
6. Ampliación y fortalecimiento del Programa de Pagos por Servicios Ambientales en sus modalidades tradicionales o mediante nuevos mecanismos de financiamiento que sean específicos para REDD+ a propietarios privados o públicos que generen resultados de carbono que aporten al cumplimiento de las metas de REDD+
7. Fortalecimiento de la estrategia de control de la tala ilegal SINAC y mejora de la coordinación con los cuerpos policiales y de control de la aplicación de la ley en el país y el tráfico o comercio internacional ilegal de productos forestales
8. Fortalecimiento de la estrategia de manejo del fuego y control de incendios forestales
9. Asistencia técnica y jurídica para contribuir a la regularización de derechos de propiedad en las áreas bajo regímenes especiales, con especial énfasis en territorios indígenas
10. Apoyo en la consolidación del patrimonio natural del estado, facilitando la clasificación, delimitación y el traspaso de tierras forestales en manos del Estado al Ministerio de Ambiente o estableciendo los arreglos de manejo pertinentes con las entidades respectivas (Inder, Japdeva, ICE, CNFL, etc.)
11. Mecanismos de Incentivos para los gobiernos locales que se ven afectadas en sus ingresos por el no pago de impuestos de tierras dedicadas a la conservación, a ser dedicados a fortalecer sus programas de educación y gestión ambiental
12. Fortalecimiento financiero del componente forestal del programa de reconocimiento de beneficios ambientales para el manejo sostenible de fincas mediante actividades forestales, agroforestales y otras actividades productivas sostenibles y orgánicas, así como del componente forestal de los NAMAs en el sector agropecuario
13. Campañas de sensibilización y promoción del uso de madera certificada que garantice larga permanencia del carbono fijado

14. Fortalecimiento de inversiones en la protección de fuentes de agua mediante la restauración o protección del componente forestal de los mismos
15. Programas de fomento de la educación ambiental mediante el establecimiento de viveros forestales, campañas de arborización, restauración y reforestación realizados conjuntamente entre centros escolares, asociaciones comunales o de desarrollo social y otras entidades públicas o privadas, en zonas de interés local, municipal, derechos de vía de carreteras nacionales y cantonales, terrenos públicos y otros aptos para estas actividades.
16. Fortalecimiento del Fondo para la Biodiversidad Sostenible para contribuir a garantizar los co-beneficios ambientales a largo plazo
17. Programas de asistencia técnica y financiera para desarrollar actividades comunitarias que coadyuven al logro de los objetivos REDD+ en zonas bajo regímenes especiales
18. Creación y/o fortalecimiento de capacidades de asistencia técnica y extensión, así como capacidades administrativas adicionales por parte de las entidades públicas y privadas involucradas en el logro de objetivos y metas REDD+, en particular para pequeños y medianos productores
19. Mecanismos y recursos para reducir o eliminar los costos de transacción de los pequeños y medianos productores

Proceso sugerido para el desarrollo de la propuesta

a) Identificación de vacíos o duplicidades legales e institucionales.

Aún y cuando de la revisión de la normativa vigente se identifican asuntos relacionados con las responsabilidades de diversos entes públicos en aspectos clave de derechos para la reclamación y administración de recursos provenientes de las RE que puedan derivarse de la estrategia REDD+, algunos de dichos elementos pueden ser objeto de diferentes interpretaciones o de análisis más amplios a la luz de otras normas jurídicas. En este sentido, vale la pena mencionar en particular el tema de los derechos del carbono y de las RE y la posible potestad del MINAE para reclamar todos los derechos derivados de RE, tanto en el Patrimonio Natural del Estado como en terrenos privados.

Por otra parte, a pesar de que el marco normativo vigente asigna funciones clave a la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta, en particular en el tema de la reclamación internacional de los derechos de RE, no ha sido posible constatar si existe alguna norma que asigne las funciones correspondiente a la OCIC a alguna otra dependencia del Estado, en cuyo caso estaríamos ante la presencia de un vacío institucional que requiere ser resuelto, y que podría fácilmente producirse a través de un Decreto Ejecutivo, que a su vez clarifique algunos otros aspectos que se identifiquen como contradictorios o vacíos en el análisis a realizar.

b) Acuerdo político para definir las funciones y responsabilidades de los actores públicos en torno a los arreglos institucionales para clarificar el proceso de reclamación y administración de los recursos provenientes de RE generadas por la Estrategia REDD+.

Se sugiere que antes de proceder a desarrollar un nuevo marco jurídico o a realizar los ajustes en la normativa existentes, y sobre la base de los hallazgos del análisis jurídico a que se hace referencia en el apartado anterior, se establezca un diálogo político superior a nivel ministerial que permita sentar las bases de un modelo país que potencie de la mejor manera el MDB en función de las prioridades nacionales de desarrollo, las competencias legales y las capacidades institucionales existentes. En este sentido, SINAC, la DCC, la OCIC (¿), el IMN, FONAFIFO y el Ministerio de Agricultura y Ganadería son actores clave, que están relacionados tanto con los mercados nacionales como internacionales.

c) Diálogo con los actores relevantes

Una vez acordado el proyecto político deseado, deberá realizarse un diálogo transparente con los actores sociales y económicos clave del sector, representados en la Oficina Nacional Forestal y la Junta Directiva de FONAFIFO. Asimismo deberá ampliarse el diálogo a los pueblos indígenas, de manera que se cumpla con los principios del CPLI en este caso, conforme corresponde.

d) Emisión de Decreto Ejecutivo.

Una vez cumplidos los pasos anteriores, se procedería a la elaboración del marco legal necesario para ordenar las funciones y responsabilidades de cada uno de los actores en cuanto a la reclamación, administración y asignación de los recursos correspondientes al MDB derivado de REDD+. En este sentido, es importante considerar seriamente la asignación de responsabilidades a las instituciones existentes que tienen las mejores capacidades, de manera que se logre la mayor eficiencia en el logro de los objetivos previstos sin incurrir en altos costos de aprendizaje o construcción de capacidades.