REDD+ COSTA RICA

REDUCCIÓN DE EMISIONES POR DEFORESTACIÓN Y DEGRADACIÓN DEL BOSQUE Y MÁS.

Plan de Dsitribución de Beneficios

Enero 2018

minae

SINAC
SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN
COSTA RICA

FONAFIFO

TABLA DE CONTENIDOS

1. ABREVIATURAS UTILIZADAS 3

2. ANTECEDENTES 5

3. CONTEXTO JURÍDICO 5

3.1. TITULARIDAD DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES 5

3.2. SITUACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA 9

3.2.1. Derecho de propiedad 9

3.2.2. Derechos colectivos indígenas sobre las tierras 11

3.2.3. Derecho de posesión 12

4. PLAN DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE EMISIONES 15

4.1. OBJETIVOS DEL PDB 16

4.2. CAPACIDAD DEL ESTADO PARA NEGOCIAR EL PAGO DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES 16

4.3. IDENTIFICACIÓN DE PROPIETARIOS DE RES PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS 18

4.4. TIPO DE BENEFICIOS A DISTRIBUIR 20

4.4.1. Beneficios monetarios: 20

4.1. CRITERIOS QUE SE APLICARÁN EN EL PROCESO DE PAGO POR RES. 20

4.2. OPERACIÓN DEL PDB 21

4.3. DETERMINACIÓN DE FECHAS DE PAGO Y MONTOS DE PAGO 23

5. BIBLIOGRAFÍA 24

1. ABREVIATURAS UTILIZADAS

ASP: Área Silvestre Protegida.

BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

CMNUCC: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

CONAI: Comisión Nacional de Asuntos Indígenas.

ERPA: Acuerdo de Pago o Compra de Reducciones de Emisiones

ERPD: Documento de Programa de Reducción de Emisiones

FCPF: Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques.

FONAFIFO: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

FUNBAM: Fundación Banco Ambiental

ITCO: Instituto de Tierras y Colonización

INDER: Instituto Nacional de Desarrollo Rural

MDL: Mecanismo de Desarrollo Limpio

MINAE: Ministerio de Ambiente y Energía (Costa Rica).

PDB: Plan de distribución de beneficios.

PIRs: Partes Interesadas Relevantes

PSA: Pago de Servicios Ambientales.

REDD+: Reducción de emisiones por deforestación y degradación de los bosques, y el papel de la conservación de las reservas forestales de carbono, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas de carbono.

REs: Reducción de emisiones

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación

2. INTRODUCCIÓN

Considerando las diferentes acciones REDD+ que Costa Rica ha establecido y establecerá en el futuro, se hace necesario mencionar que los mecanismos que acompañan o acompañarán estas acciones, serán muy particulares y dependerán de las fuentes de las cuales provenga su financiamiento. Como parte del proceso de aprobación e implementación de la Estrategia Nacional REDD+ (ENREDD+) se requiere de un plan de distribución de beneficios (PDB), que establezca las condiciones bajo las cuales se realizará tanto la distribución de beneficios, que provengan de la implementación del proyecto piloto financiado con recursos del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, administrado por el Banco Mundial, como la distribución de los que se financien por otras fuentes. Este instrumento pretende ser el mecanismo que como parte de la Estrategia REDD+, se aplicará para todas las negociaciones que en el futuro se establezcan.

Para el diseño de dicho mecanismo se ha considerado la legislación vigente, la normativa contemplada en el Marco Metodológico del Fondo Carbono[1], (criterios del 29 al 33 que establecen las regulaciones para desarrollar un Plan de Distribución de Beneficios). Asimismo, aspectos relacionados con la tenencia de la tierra y la propiedad del carbono, la titularidad de la REs y su transacción, que influyen de manera directa en la orientación del diseño del PDB.

Es importante destacar que se tienen en consideración también los aportes e inquietudes que las Partes Interesadas Relevantes (PIRs) externaron en un “Taller sobre identificación de elementos para la base del Plan de Distribución de Beneficios para REDD+”, celebrado en abril del año 2016 y en el que un 65% de los participantes fueron mujeres.

No obstante lo anterior, corresponde aclarar que el PDB que se presenta, no constituye un documento definitivo y en ese sentido estará sujeto a ser ampliado o complementado conforme se disponga de la información de la que actualmente se carece y que provendrá de la negociación que finalmente se realice con el BIRF. Con la salvedad anterior, el PDB

[1] Versión final revisada del 22 de junio del 2016.

desde ya contempla y aporta aspectos estratégicos para la distribución de los beneficios y naturaleza de los mismos, identificación de quienes van a recibir pagos, la entidad competente para realizar dicha distribución, así como la estructura financiera que soportará el mecanismo.

3. ANTECEDENTES

Costa Rica presentó ante el Fondo de Carbono en el año 2012, la Idea de Proyecto de Programa de Reducción de Emisiones (PIN ER), mismo que fue aprobado por el Comité de Donantes del Fondo para avanzar hacia la propuesta de Programa. Con esta aprobación se firmó el 14 de junio de 2016, una carta de entendimiento en la cual el Fondo de Carbono se compromete a comprar al país hasta 63 millones de dólares o hasta 12 millones de toneladas de CO2 por un período determinado, una vez sea defendido el Programa y practicada la debida diligencia al país -proceso de revisión en el cual evalúan una serie de actividades que el país tiene que cumplir para ser sujeto de la compra- por parte del Banco Mundial como fiduciario de los recursos. Una vez cumplidos dichos requisitos se podrá concretar el Acuerdo de compra/venta de REs.

Este programa piloto establece un período de ejecución de las actividades REDD+ del año 2017 al año 2025. Dicho período será el tiempo en el cual Costa Rica ejecutará los acuerdos comerciales con el Fondo de Carbono, para la entrega contra eventos de monitoreo, de las reducciones de emisiones en toneladas de CO2 según los montos y cantidades acordadas en el ERPD.

4. CONTEXTO JURÍDICO

4.1. TITULARIDAD DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES

El dióxido de carbono es un gas que se encuentra en la atmosfera del planeta, que no puede ser apropiado por ninguna persona, empresa o país, a menos que la legislación así lo contemple. En el caso de Costa Rica es importante aclarar que la

Constitución Política y las leyes emitidas sobre ese tipo de recursos, no se apropian de este elemento en particular.[2] Distinta es la situación cuando el carbono se encuentra fijado en los bosques, a partir de diferentes acciones, para este caso sí encontramos normas que están incorporadas en el Código Civil de Costa Rica. De importancia para el tema de distribución de beneficios, son los siguientes artículos: el artículo 261 divide los bienes en públicos y privados, este artículo deriva de la disposición contenida en el artículo 45 de la Constitución Política, que le determina al mismo Estado su límite de acción en relación a los bienes privados.

Se debe señalar que existen otras leyes, que le han entregado al Estado la titularidad de una serie de bienes y funciones de control sobre éstos, entre las que se pueden citar la Ley de Parques Nacionales N° 6804 de 24/8/1977, la Ley Forestal N° 7575 de 13/2/1996, la Ley de Biodiversidad N°7788 de 27/5/1998, la Ley de la Conservación de la Vida Silvestre N°7317 de 7/12/1992, todas ellas disponen que parte de los recursos forestales del país, conforman el Patrimonio Natural del Estado, siempre y cuando hayan sido comprados o expropiados de acuerdo con la ley.

De igual forma, las mismas leyes también reconocen y fomentan la existencia de bosque en manos de propietarios privados, estableciendo así la coexistencia de derechos privados y públicos sobre los recursos forestales, según se trate o no del Patrimonio Natural del Estado.

El 253 del mencionado código define y clasifica los bienes en muebles e inmuebles y establece que las plantas constituyen inmuebles por accesión mientras estén unidas a la tierra, así como los frutos pendientes de las mismas plantas.

Asimismo, según el artículo 264 del mismo código, los propietarios de los inmuebles tienen por su condición los atributos del dominio: derechos de posesión, de Usufructo, de Transformación y enajenación, de Defensa y exclusión y de restitución e indemnización y en consecuencia tienen el pleno disfrute del bien del cual son propietarios, lo que quiere decir que pueden “decidir qué hacer o dejan de hacer” en su propiedad con respeto del bosque. En ese sentido, el propietario de los terrenos, será también el dueño del carbono que en él se encuentre, o sea, es claro que el carbono fijado y las acciones de fijación y

[2] Bustillos Lemaire, Rosa. Titularidad de las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero, derivadas de acciones forestales, sean éstas acción público o privadas, FONAFIFO, 2015, págs. 4-6.

almacenamiento de los bosques, generan un derecho de titularidad o dominio para los propietarios de los inmuebles y como tales podrán disponer de estos derechos según dispone el artículo 264 del Código Civil[3], dicho a contrario sensu, si un sujeto de derecho público o privado no es dueño del inmueble y su bosque, no es dueño de las REs que este provoca o con mucho mayor razón, dueño del carbono almacenado.

De acuerdo a lo anterior, la reducción de las emisiones por deforestación evitada, regeneración y reforestación las realiza el propietario del bosque a través de los árboles que son inmuebles por accesión, por lo que el propietario de los terrenos será también el dueño del carbono que en estos se encuentre y por lo tanto es a estas personas físicas o jurídicas a quienes se debe pagar, tanto para proyectos presentes como futuros. Si por el contrario los terrenos son propiedad del Estado el pago le corresponde al mismo Estado, dado que para los efectos jurídicos también es considerado como propietario y titular de los derechos de uso, goce y disposición y será éste quien decidirá como invierte esos recursos.[4]

Corresponde mencionar que si bien es cierto, la legislación ambiental no dispone normas concretas sobre el derecho de propiedad, sí lo hace sobre la propiedad de los recursos forestales; la Ley Forestal en los artículos 3 inciso k), 22, 46 y 69 disponen y reconocen los servicios ambientales que generan los bosques y plantaciones forestales privados y le brindan al Estado, la posibilidad de reconocer el pago a los propietarios de los servicios ambientales.

De manera congruente con la legislación citada, el decreto ejecutivo N° 40464-MINAE de 18 de julio de 2017, publicado en el alcance a la Gaceta número 175, de 18 de julio de 2017, Reglamento para la ejecución de la Estrategia Nacional REDD+, señala en el artículo 11 que el Estado de Costa Rica a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, puede comercializar los créditos de carbono provenientes de las reducciones de emisiones, actividades o acciones de mitigación de gases de efecto invernadero, derivadas de los procesos de forestación o reforestación, siempre que disponga de los convenios o cesiones de derechos en caso de propiedades privadas. Por

[3] Bustillos Lemaire, Rosa. Op. Cit. págs. 8 y 9.
[4] Soto Monteverde, Francisca Andrea. Análisis de la Titularidad de los derechos de propiedad emanados de la captura de carbono por bosques en el marco REDD+, pág. 77 y 129.

su parte, el artículo 15, determina específicamente como se verá más adelante quienes podrán ser los beneficiados con la compra de REs.

Además, el artículo 10 del mismo decreto, establece la obligación que tiene el Gobierno de la República de cumplir las salvaguardas definidas en la Convención de Cambio Climático, y sus decisiones posteriores. Las salvaguardas socio-ambientales, tienen como fin prevenir y mitigar cualquier impacto negativo directo o indirecto tanto en los ecosistemas, como en la población, particularmente de las comunidades y territorios indígenas.

De importancia en el diseño del PDB son las salvaguardas establecidas en la COP16, Apéndice I, párrafo 2, las cuales deben ser aplicadas a *"…los enfoques de política y los incentivos positivos para las cuestiones relativas a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal en los países en desarrollo; y función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono de los países en desarrollo".*

Dichas salvaguardas se refieren entre otros temas a la complementariedad y compatibilidad que debe existir entre las medidas que se adopten y los objetivos de los programas y convenciones internacionales; al respeto a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales, a las legislaciones nacionales y a la garantía de su participación.

Es claro que la normativa anteriormente mencionada, viene a regir en general el contenido del PDB. No obstante, es necesario aclarar que para efectos de la distribución de beneficios correspondiente a la ejecución del ERPD, de manera específica se deberá tomar en cuenta la normativa que sobre distribución de beneficios está contemplada en el Marco Metodológico del FCPF, esta condición se aclarará en el desarrollo del documento. Dicho Marco determina en el Criterio 30, que el PDB "…establecerá los arreglos para repartir los beneficios monetarios y no monetarios, sobre la base de la descripción contenida en el documento del Programa de RE, y teniendo en cuenta la importancia de manejar las expectativas de los potenciales beneficiarios". En el Indicador 30.1, se señala que el PDB debe contener lo siguiente:

- Categorías de posibles beneficiarios, con la descripción de las condiciones que deben reunir para ser considerados como tales.
- Descripción de beneficios monetarios y no monetarios, que deben ser apropiados desde el punto de vista cultural y de género, e inclusivos en términos intergeneracionales.
- Criterios, procesos y cronograma para distribución de beneficios.
- Sistema para vigilancia de la implementación del PDB.

Debe tenerse presente que para el caso del capítulo del PDB que aplicaría para la ejecución del ERPD, deberían tenerse también en consideración las políticas operaciones del Banco Mundial.

El derecho de propiedad sobre la tierra, tiene un papel preponderante en el tema relacionado con la distribución de beneficios, por lo que es conveniente señalar algunos aspectos que se deben tener en consideración.

4.2. SITUACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

En Costa Rica encontramos los siguientes regímenes de tenencia: a) los derechos privados sobre la tierra, referidos al derecho de propiedad o posesión y otros derechos de uso derivados, tales como el usufructo, el arrendamiento, la aparcería. b) los derechos sobre tierras estatales, que están asignados a instituciones del sector público y c) los derechos colectivos sobre las tierras, que son los existentes en los territorios indígenas.

El derecho de propiedad puede ser inscrito en el Registro Nacional o puede ser no inscrito, en cuyo caso se conoce como posesión.

DERECHO DE PROPIEDAD

En Costa Rica el derecho de propiedad está consagrado a nivel constitucional en el artículo 45, el cual establece que la propiedad es inviolable, este derecho es de suma

importancia dentro de la sociedad, pues permite tener certeza jurídica en cuanto al dominio de los bienes, por parte de las personas que habitan dentro del territorio.

En el Código Civil, el instituto de la propiedad es desarrollado ampliamente y de manera complementaria fue surgiendo también en Costa Rica la legislación y publicidad registral, cuyo propósito fundamental es registrar de manera eficaz y eficiente, los documentos que le presenten los usuarios para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros.

Del derecho de propiedad se pueden derivar algunos derechos que pueden conferir a quien los ostenta derechos al disfrute sobre la misma. Uno de estos es el derecho de arrendamiento que constituye un contrato por medio del cual el propietario cede al arrendatario el uso y el disfrute de un inmueble, o mueble no consumible, a cambio de una renta que el arrendatario se obliga a pagar. El Arrendatario adquiere entonces el uso y derecho de posesión por un espacio de tiempo establecido. Otro de los derechos es el de usufructo, que permite a un tercero distinto del propietario el derecho de uso y goce de los frutos de su propiedad a otra persona (el usufructuario) quien tiene la obligación de cuidar la propiedad y regresarla una vez finalizado el contrato, el cual en todo caso no podrá ser mayor de treinta años, según lo preceptuado en el artículo 359 del mismo código, cuando se otorga a favor de una persona jurídica.

La propiedad sobre inmuebles puede corresponder a personas privadas físicas o jurídicas, o bien a personas de derecho público, el Estado, instituciones autónomas y las Municipalidades. En este último caso, están las tierras de dominio público y las que son propiedad privada de dichas instituciones.

Según lo establecido en el artículo 261 del Código Civil, los bienes de dominio público, son los que por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general y de los cuales todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. También están los bienes propiedad de instituciones del Estado y Municipalidades, que son de dominio privado, estos no se diferencian de las demás personas, regulándose este tipo de propiedad por las normas del derecho civil.

DERECHOS COLECTIVOS INDÍGENAS SOBRE LAS TIERRAS

En relación con la propiedad indígena, desde la Ley Sobre Terrenos Baldíos N° 13 de 10/1/1939, el legislador dispuso en su artículo 8 proteger un área a definir para propiedad de los indígenas. Esta norma tenía como propósito asegurar el disfrute de dichos terrenos exclusivamente por indígenas.

Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo N° 45 de 3/12/1945, el cual señaló en su artículo primero lo siguiente: "*Declárense inalienables y de propiedad exclusiva de las tribus indígenas autóctonas, los terrenos baldíos por ellas ocupados; con excepción de las fajas destinadas a Carretera Interamericana ". Fue ya con el Decreto Ejecutivo N° 34 de 15/11/1956, que se crearon las reservas indígenas* "Boruca-Térraba", "Ujarrás-Salitre-Cabagra" y "China Kichá".

Fortaleció el proceso de reconocimiento de estos derechos de propiedad colectiva, la adhesión al convenio internacional N° 1076 de la Organización Internacional del Trabajo, Ley N° 2330 de 9/4/1959. Posteriormente, la Ley N° 2825, Ley de Tierras y Colonización, derogó la Ley de Terrenos Baldíos y estableció que era competencia del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), velar por el establecimiento de las comunidades indígenas, pero todavía para este momento los terrenos pertenecían al ITCO en ese momento.

Es con la Ley N° 6172, la Ley Indígena de 29/11/1977, que se consignó que las reservas indígenas son propiedad de las comunidades indígenas, siendo que las mismas son inalienables e imprescriptibles y deben ser inscritas en el Registro Nacional a su nombre, no pudiendo disminuirse su cabida sino es por Ley de la República. Estos cambios se ven reforzados por el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley N° 7316 de 4/12/1992, en el cual se recogen una serie de principios que protegen los derechos de los pueblos indígenas.

Se contempla en el artículo 5 de la Ley Indígena que de existir dentro del territorio personas no indígenas de buena fe, deberán ser reubicadas o expropiadas. Tanto el INDER como la CONAI son las instituciones competentes para resolver la problemática de tenencia de tierras dentro de territorios indígenas.

DERECHO DE POSESIÓN

Existen derechos de posesión que son derechos sin inscribir, que están regulados en el Código Civil y también en la Ley de Informaciones Posesorias, N°139 de 14/7/1941; en estas leyes se establece la posibilidad de que una persona cumpliendo con los requisitos señalados pueda formalizar su derecho de posesión e inscribirlo en el Registro Inmobiliario.

Específicamente, la titulación de terrenos con bosque y de inmuebles dentro de la áreas silvestres protegidas, sobre las que existan derechos de posesión, ha sido regulada en la Ley de Informaciones Posesorias, modificada por la primera modificación integral a la Ley Forestal N° 4465 de 25/11/69. En el primer caso la situación es clara, la Ley de Informaciones Posesorias en su artículo 7, establece que si el terreno a que se refiere el proceso está comprendido dentro de una ASP, se debe demostrar la posesión decenal, ejercida al menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley, o decreto que creó el ASP, igualmente señala que si los terrenos están afuera de estas áreas y tienen bosque deben probar una posesión de al menos diez años y que han protegido el recurso natural ahí existente.

No obstante lo anterior, la definición de Patrimonio Natural del Estado, y la interpretación que la Procuraduría General de la República ha realizado sobre el tema, ha incidido en la aplicación de dichas normas, pues se ha interpretado que la existencia de dicho patrimonio se remonta a mucho tiempo atrás, considerando su origen en el artículo 18 de la Ley Forestal N° 4465 de 25/11/69, en el cual se crea el Patrimonio Forestal del Estado, el cual estaba constituido por las Reservas Nacionales, Reservas Forestales, Parques Nacionales, Viveros Forestales del Estado, las Zonas Protectoras y Reservas Biológicas. Asimismo, en el artículo 19 de la misma Ley se estableció que dichos terrenos quedaban afectados a la ley, así como *todos los bosques y terrenos forestales situados en las tierras consideradas como Reservas Nacionales y las fincas rurales del dominio privado del Estado, las pertenecientes a municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas.*

Posteriormente, las leyes N° 7032 de 2/5/1986 y 7174 de 28/6/1990, que modificaron la Ley Forestal antes citada, contemplaron normativa referente a dicho patrimonio, manteniendo en lo fundamental la normativa original, excepto por el cambio de nombre.

Actualmente, la Ley Forestal N° 7575 de 13/2/1996, establece en su artículo 13 que son parte del Patrimonio Natural del Estado *"...los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio".* Agrega esta ley en su artículo 14, que dichos terrenos y bosques son *"...inembargables e inalienables; su posesión por los particulares no causará derecho alguno a su favor y la acción reivindicatoria del Estado por estos terrenos es imprescriptible. En consecuencia, no pueden inscribirse en el Registro Público mediante información posesoria y tanto la invasión como la ocupación de ellos serán sancionada conforme a lo dispuesto en esta ley".*

Por su parte, el artículo 15 de la citada Ley Forestal, incorpora el impedimento para los órganos de la Administración Pública, de ceder, enajenar, o entregar de manera alguna, dar arrendamiento, terrenos de su propiedad que no hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente y de estar cubiertos de bosque, quedan en forma automática incorporados al patrimonio natural del Estado, limitación que deberá inscribirse en el Registro Público.

El Patrimonio Natural del Estado constituye un régimen restrictivo en cuanto a los usos de la tierra, únicamente se acepta la realización de actividades de investigación, capacitación y ecoturismo, previo otorgamiento del permiso de uso correspondiente, lo anterior está regulado en la Ley Forestal, artículos 1 y 3 inciso a) y 18, así como en el Reglamento a la citada ley, Decreto Ejecutivo N° 25721 y sus reformas. En la actualidad aproximadamente un 26% del territorio nacional se encuentra bajo alguna categoría de manejo y además se suma a este porcentaje todos los terrenos con bosque de las instituciones públicas y reservas nacionales, sin embargo, es importante tener presente que no todo constituye Patrimonio Natural del Estado.

Como vimos anteriormente las reservas nacionales se incluyen como parte del Patrimonio Natural del Estado, por lo que es necesario también entender que es una reserva nacional. El concepto está recogido en el artículo 11 de la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 y el artículo 261 del Código Civil, entendiéndose por éstas, aquellos terrenos que no están inscritos como propiedad privada, de las municipalidades o instituciones autónomas, los que no están amparados por la posesión decenal, o no estén destinados por ley especial a la formación de colonias agrícolas, y los que no siendo de propiedad particular no se ocupen en servicios públicos.

De acuerdo a la normativa citada e interpretaciones legales por parte de instituciones del Estado como la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República, que son de cumplimiento obligatorio, la inscripción de terrenos sin inscribir con las características señaladas se han vuelto muy difíciles.

Para solventar la situación de los poseedores de derechos sin inscribir, se emitió la norma contemplada en la Ley N° 8640, artículo 9, Aprobación del contrato de préstamo N° 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), de 5/6/2008, según el cual se puede pagar servicios ambientales, a poseedores de terrenos sin inscribir para el caso de protección de bosque únicamente, señalando para ello una serie de requisitos relacionados con documentación, declaración de colindantes, e inspecciones por parte del Estado.

No obstante lo expuesto sobre los derechos de posesión, se puede afirmar con base en la experiencia generada en el Programa de PSA, que existe una porción grande del territorio nacional que se define como propiedad pública o privada sin problemas de titularidad, un extenso territorio bajo distintas categorías de manejo que forman parte del Patrimonio Natural del Estado, encontrándose los derechos sobre dichos terrenos amparados a nivel constitucional y a través de la legislación Civil y la legislación especial, que garantizan la disponibilidad por parte de sus propietarios. Dichas propiedades cuentan además, con la garantía de la publicidad registral que les brinda el Registro Nacional, como herramienta de protección frente a cualquier tercero.

5. PLAN DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS PARA EL PROGRAMA DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

El PDB que aquí se desarrolla, fue diseñado atendiendo a la legislación antes mencionada. Para efectos del PDB del ERPD, también se toman en consideración, los requerimientos establecidos por los criterios e indicadores del Marco Metodológico del FCPF en materia de "Distribución de Beneficios" (numeral 5.2), el cual indica que el programa de reducción de emisiones, deberá utilizar mecanismos de distribución de beneficios claros, efectivos y transparentes, con amplio apoyo comunitario y con el respaldo de otros actores involucrados, así como de garantizar que la distribución de beneficios se realice respetando la importancia de garantizar la legitimidad en el proceso de toma de decisiones, de respetar los derechos consuetudinarios sobre las tierras y los territorios y en el cumplimiento de los objetivos de eficacia, eficiencia y equidad[5].

Además de la legislación señalada anteriormente, el PDB toma en consideración para su diseño los siguientes principios:

Legalidad: se refiere a que el MDB debe respetar los derechos y la legislación vigente entre la que se encuentra los convenios internacionales, constitución política y legislación nacional, en relación con los beneficios de REDD+, respetando los derechos de grupos o individuos sobre los territorios y recursos naturales,[6] con lo que se garantiza el respeto a los derechos ya establecidos. Este principio es de vital importancia, ya que si las partes interesadas, no consideran justo el mecanismo creado porque irrespeta sus derechos, éste va a carecer de legitimidad. Algunos autores consideran que *"… la legalidad es crucial para un diseño equitativo y legítimo. Esto refuerza la necesidad de que los países cuenten con un marco legal definido sobre los derechos de tenencia de la tierra, de los recursos y del carbono".*[7]

Legitimidad: Se refiere a la participación de los que tienen derechos sobre los territorios y los recursos naturales, en la toma de decisiones en la distribución de beneficios.

---

[5] Luttrell et al., 2013. Who Should Benefit from REDD+. Rationales and Realities. Ecology and Society. 18(4)52.

[6] Carrillo Fuentes, Juan Carlos. UICN. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. Análisis del marco legal para la implementación de mecanismos de distribución de beneficios REDD+ en México *www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/pdf/3-analisis-marco-legal.pdf, 2015, pag. 48*
Zúñiga, Ignacio y Deschanps, Paulina. Elementos para el Diseño del Mecanismo de Distribución de Beneficios para REDD en México, USAID, Alianza MEXICOREDD+, 2014, pág. 19. www.alianza-mredd.org/ *.../Elementos%20Distribucion%20Beneficios%20MREDD%20Z.*

[7] Ibidem.

Eficiencia: la distribución de beneficios debe contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia Nacional REDD, empleando los recursos monetarios disponibles en la mejor forma posible.

Efectividad: la distribución de beneficios debe contribuir a cumplir los objetivos de la Estrategia Nacional REDD+ en términos sociales, ecológicos y de mitigación.

Equidad: los beneficios monetarios deben distribuirse adecuadamente entre todos los diferentes actores que participan en la ejecución de las acciones REDD+ a escala local.

Transparencia: la forma en que se distribuyen los beneficios monetarios de REDD+ debe ser clara y permitir su seguimiento y evaluación, en ese sentido, el MDB debe contar con un mecanismo de rendición de cuentas y medios que posibiliten el acceso a la información.[8]

5.1. OBJETIVOS DEL PDB

Orientar la distribución de los beneficios derivados de la comercialización y venta de las reducciones de emisiones de gases de efecto invernadero, que genere el país, debidamente incorporadas en el registro de reducciones que se establezca y sobre las cuales exista un contrato de cesión de derechos o autorización de comercialización por parte de sus propietarios (públicos o privados), ya sea que los recursos provengan del mercado interno de reducción de emisiones o del mercado externo y/o concretamente con el proyecto piloto suscrito con el Banco Mundial.

5.2. CAPACIDAD DEL ESTADO PARA NEGOCIAR EL PAGO DE LA REDUCCIÓN DE EMISIONES

El Decreto Ejecutivo N°40464-MINAE, en su artículo quinto, establece la competencia para la ejecución de la Estrategia REDD+, quedando ésta a cargo en sus diferentes

[8] Ibidem, pág. 19.

etapas, de la Administración Forestal del Estado a través del FONAFIFO y el SINAC, de acuerdo con cada una de las facultades y competencias que le otorgan las leyes a cada una de estos órganos, de manera que, mediante esta norma se legitima la capacidad de parte del Estado en cabeza de la AFE, para llevar adelante el tema de la negociación de la REs, siempre que obtenga la cesión de los derechos respectivos de aquellas reducciones que no son de su propiedad. En el artículo 11 se señala claramente que el SINAC y el FONAFIFO, podrán emitir títulos, certificados o cualquier otro mecanismo que represente toneladas de emisiones, pero para legitimar la actuación de intermediación, o sea, para que el Estado pueda negociar y vender las REs producidas por bosques que no son de su propiedad, deberá en el primer caso, suscribir un convenio con dichas instituciones y en el segundo caso, deberá firmar un contrato.

Sucede lo mismo con las REs que dentro de la Estrategia REDD+ se financien con recursos del FPCF, no solo por lo estipulado en la legislación vigente, sino porque el FPCF estableció un Marco Metodológico en el cual se contemplan los criterios e indicadores que deben cumplirse en la elaboración de la ERPD, de manera que para el desarrollo de dicho proyecto existen orientaciones precisas, las cuales analizo a continuación.

El elemento programático 4 que corresponde a las Salvaguardas, en el contexto y fundamentación de los C&I, hace referencia a que el programa de RE debe asentarse en un proceso participativo y de consulta eficaz, completo y transparente, y se debe prestar especial atención a los derechos legales y consuetudinarios de los pueblos indígenas y las comunidades locales, además de tomar en cuenta las leyes vigentes, incluidas las de alcance nacional e internacional.

Asimismo, en el Criterio 36 referido a la Entidad que posee la titularidad para suscribir un ERPA y la capacidad para realizar el traspaso de la titularidad de las acciones de REs al Fondo de Carbono, el Indicador 36.2 señala que la titularidad sobre la reducción de emisiones se debe demostrar respetando "… *los derechos de tenencia de la tierra y de los recursos de los posibles titulares, incluidos los pueblos indígenas,(esto es, aquellos que detentan derechos legales o consuetudinarios, identificados en la evaluación realizada en el área de Contabilidad en el marco del criterio 28). La capacitad para transferir la Titularidad de las REs puede demostrarse de diversos modos, por ejemplo, con la*

referencia a un marco legal y normativo vigente, los sub-acuerdos con posibles titulare de derechos de tenencia de la tierra y los recursos (incluidos los titulares de derechos legales y consuetudinarios, identificados en la evaluación realizada en el marco del criterio 28), o los acuerdos sobre el reparto de los beneficios enmarcados en el Plan de Distribución de Beneficios".[9]

Como se desprende de lo antes expuesto, el FCPF aborda de manera amplia el tema de los derechos de propiedad sobre la tierra, a los cuales brinda gran importancia para la legitimidad del programa.

5.3. IDENTIFICACIÓN DE PROPIETARIOS DE REs PARA LA DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS

En el artículo 11 del Decreto Ejecutivo N° 40464-MINAE, como antes se mencionó, se establece que las toneladas pueden provenir de terrenos del Patrimonio Natural del Estado dentro de ASPs o fuera de ellas, de terrenos que sean propiedad de instituciones del Estado, de terrenos privados sobre los que exista contrato de PSA o bien algún tipo de contratación que habilite al Estado para realizar la negociación.

Por su parte, el artículo 15 señala que los recursos provenientes de la comercialización de las REs, serán distribuidos de acuerdo con los porcentajes del aporte de cada uno de los sujetos de derecho público o privado, de la siguiente forma:

Sistema Nacional de Áreas de Conservación: Las áreas silvestres protegidas propiedad estatal y los terrenos Patrimonio Natural del Estado bajo su administración. SINAC podrá utilizarlas prioritariamente para fortalecer el control de tala ilegal, las acciones de lucha contra incendios forestales y el sistema de monitoreo de bosques y otros recursos forestales.

Instituciones públicas: Los provenientes de otros terrenos estatales de instituciones públicas de acuerdo al convenio que se suscriba.

[9] Forest Carbon Partnership Facility. Marco metodológico del Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, 2013

Vendedores de servicios ambientales: Los derivados de cesiones de derechos del programa de PSA, que se utilizarán para ampliar el programa de PSA, ejecutado por el FONAFIFO.

Propietarios privados que cedan en el futuro sus derechos: Los recursos generados por las opciones de compra u otros mecanismos, que de forma voluntaria suscriban los propietarios de tierra en el futuro y que serán utilizados por FONAFIFO para pagar a dichos productores.

Con base en las normas expuestas, se distinguen los siguientes propietarios de REs:

a. Personas físicas o jurídicas con título inscrito y poseedores de terrenos sin inscribir. Tenemos en este apartado los territorios indígenas. Así como personas físicas o jurídicas con algún derecho de uso y disfrute sobre una propiedad inscrita.

b. El FONAFIFO como propietario de las REs cedidas a través de los contratos de PSA suscritos.

c. Ministerio de Ambiente y Energía que administra los terrenos del Patrimonio Natural del Estado dentro o fuera de ASP.

d. Instituciones Estatales propietarias de terrenos.

Además de la legislación vigente en Costa Rica, en materia de propiedad y la legislación especial aplicable, corresponde mencionar que para el caso de las REs que serán cubiertas con fondos del FCPF, se deben considerar también la aplicación de lo establecido en el criterio 36, indicador 36.2 del Marco Metodológico, en el sentido de que se deben tener por demostrados "… *los derechos de tenencia de la tierra y de los recursos de los posibles titulares, incluidos los pueblos indígenas, (esto es, aquellos que*

detentan derechos legales o consuetudinarios, identificados en la evaluación realizada en el área de Contabilidad en el marco del criterio 28).[10]

5.4. TIPO DE BENEFICIOS A DISTRIBUIR

BENEFICIOS MONETARIOS:

Este tipo de beneficios se enfocan en la retribución de un pago monetario, que corresponda a la REs que se genere con la implementación de actividades REDD+, y cuya acreditación se garantiza con el reporte y aprobación por parte del ente comprador sobre las REs generadas.

Corresponde aclarar que para efectos del PDB de los recursos obtenidos a partir de la ejecución del ERPD, solamente se consideran los beneficios monetarios.

5.5. CRITERIOS QUE SE APLICARÁN EN EL PROCESO DE PAGO POR REs.

La fijación de criterios para aplicar en la ejecución del PDB, de los ingresos que se obtengan por concepto de REs de gases de efecto invernadero, va a depender de las condiciones de cada negociación que se logre establecer. En el Plan de Implementación se hace referencia a varios criterios de carácter técnico que podrían ser aplicados, si las condiciones reflejan la necesidad para hacerlo.

No obstante, para el caso de las REs que serán contratadas con el FCPF, no se determinan áreas prioritarias dentro del territorio nacional, ni criterios técnicos, siendo aceptado cualquier inmueble ubicado en el país, que se encuentre cubierto de bosque. El único criterio que se aplicará para determinar la prioridad de las áreas propiedad de

[10] Forest Carbon Partnership Facility. Marco metodológico del Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, 2013

personas físicas o jurídicas, estará determinada de manera exclusiva por la fecha respectiva de formalización de contrato de cesión de derechos.

5.6. OPERACIÓN DEL PDB

Para la correcta distribución de beneficios, se requiere de una estructura que comprenda la ejecución de los aspectos técnicos y aspectos administrativo-financieros. Los aspectos de carácter técnico serán gestionados a través del Ministerio de Ambiente y Energía, por medio de la Administración Forestal del Estado (FONAFIFO o SINAC), quienes concretarán la compra-venta de la REs con los respectivos propietarios, con los que se suscribió en una primera etapa la contratación preliminar habilitante para la negociación por parte del Estado de las REs. Corresponde destacar que según el artículo 11 del citado decreto ejecutivo, la comercialización externa de dichos créditos debe contar con el visto bueno de la Dirección de Cambio Climático.

Lo concerniente a la administración de los recursos provenientes de la negociación de REs, se regula en el artículo 13 del mismo Decreto Ejecutivo, según el cual dichos fondos serán depositados en la Fundación Banco Ambiental (FUNBAM), la cual realizará su administración. Dicha fundación está integrada por el ministro o ministra de Ambiente y Energía o su representante, la presidirá y ostentará la representación judicial y extrajudicial sin límite de suma, el director o la directora del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), o su representante; la persone que ocupe la Dirección Ejecutiva del FONAFIFO, o su representante; el Ministro o Ministra de Agricultura y Ganadería, o su representante; y un representante del banco fiduciario del Fondo de Biodiversidad Sostenible (FBS).

Corresponde mencionar que FUNBAM es una persona jurídica sin fines de lucro, creada mediante la Ley N° 8640 “Aprobación del contrato de préstamo No 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento BIRF”, e inscrita en Costa Rica con la cédula jurídica 3-006- 559051, creada para colaborar con el Gobierno de Costa Rica, en la ejecución de proyectos para la protección de la biodiversidad y el pago de los servicios ambientales. Además de reunir a las

instituciones relevantes en el tema, posibilita mayor flexibilidad en el manejo de los fondos.

La FUNBAM, garantizará el correcto manejo de los recursos que se pongan bajo su custodia y que los mismos llegue a los actores seleccionados y en la cantidad que les corresponde, según las indicaciones que le sean giradas por los entes competentes, en este caso la Administración Forestal del Estado (FONAFIFO o SINAC)

En el proceso para materializar la compra-venta de la REs se debe diferenciar dos etapas. La primera corresponde a la autorización preliminar para que el Estado costarricense negocie las mismas. La segunda etapa es cuando ya se realizó la negociación y se debe concretar con cada uno de los propietarios que participaron, la compra respectiva.

En la primera fase se utilizará para la negociación alguna figura jurídica que autorice al MINAE a llevar adelante la negociación.
La Secretaría REDD+ será el brazo técnico que apoyará a la Administración Forestal del Estado, en la aplicación o ejecución de los recursos financieros a nivel nacional, según las condiciones establecidas con cada uno de los compradores externos.

En la segunda fase se realizará un contrato con las personas físicas o jurídicas propietarios privados de inmuebles, en los que se debe plasmar los términos y alcances de la negociación.

Para el caso de instituciones del Estado lo que operará será un convenio en el que igualmente se estipularán los alcances de la compra-venta de la REs.

Se deben diseñar los manuales que incorporen los procedimientos y formularios de apoyo para realizar la compra de la REs, los cuales deberán incorporar necesariamente las consideraciones de índole legal de derechos de propiedad o posesión y los criterios de priorización ambiental o de otra índole en este mecanismo establecidos.

En ese proceso –según establece el artículo 12 del mismo decreto- deberá garantizar el MINAE, que las transacciones de crédito de carbono que se realicen cumplan con los

elementos de legitimación, cuantificación y verificación de manera que generen transparencia y certeza en los mercados.

5.7. DETERMINACIÓN DE FECHAS DE PAGO Y MONTOS DE PAGO

El momento del pago de las REs negociadas por el Estado según los mecanismos a los cuales se acceda, va a depender de cómo se establezca la negociación con el adquirente de la REs. Si el pago es por resultados o sea a futuro, no se puede tener certeza sobre fechas de pago, pues el proceso está sujeto a los eventos de monitoreo que se establezcan y la aprobación del reclamo que se gestionen, por lo que la contratación con cada vendedor se deberá negociar teniendo en cuenta esa condición.

Debe quedar claro que será la negociación que la Estrategia REDD+ establezca con los diferentes compradores, la que determinará las condiciones del pago a los propietarios de REs, así como el monto que se ofrecerá a los vendedores de servicios internamente.

No obstante lo anterior, es claro de acuerdo con el artículo 15 del Decreto Ejecutivo N° 40463-MINAE, que a cada vendedor de REs, se le deducirá de su respectivo pago en forma proporcional a su aporte el costo del establecimiento, administración, comercialización, supervisión y control de los compromisos futuros.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Bustillos Lemaire, Rosa. Titularidad de las acciones de mitigación de gases de efecto invernadero, derivadas de acciones forestales, sean éstas acción público o privadas, FONAFIFO, 2015.
- Cambioclimatico.inecc.gob.mx/descargas/noticias_28_10_2010.pdf
- Conocimiento y habilidades necesarias para participar en REDD+. Un marco de competencias. Programa Regional de Cambio Climático. USAID, 2013.
- Constitución Política de Costa Rica.
- Código Civil de Costa Rica.
- Forest Carbon Partnership Facility. Marco metodológico del Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, 2013.
- http://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/spa/06a01s.pdf
- http://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/spa/11a01s.pdf
- Ley Forestal de Costa Rica N° 7575.
- Soto Monteverde, Francisca Andrea. Análisis de la Titularidad de los derechos de propiedad emanados de la captura de carbono por bosques en el marco REDD+
- unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf
- unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/spa/09a01s.pdf
- unfccc.int › Inicio › Información Básica
- unfccc.int/portal_espanol/items/3093.php