



Alianza
MéxicoREDD+
Con la gente por sus bosques

DESARROLLO DE LOS ELEMENTOS PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN DE DISTRIBUCIÓN DE BENEFICIOS DE LA INICIATIVA DE REDUCCIÓN DE EMISIONES

Junio de 2017

Arquitectura Financiera



Autor: Manuel Estrada



Forma de citar:

Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) Proyecto México para la Reducción de Emisiones por deforestación y degradación (M-REDD+), The Nature Conservancy, Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center, Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable AC. 2017 Autor Manuel Estrada. *Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones*. México. 44 pp.

www.alianza-mredd.org

Esta estudio ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) bajo los términos de su Acuerdo de Cooperación No. AID-523-A-11-00001 (Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México) implementado por el adjudicatario principal The Nature Conservancy y sus socios (Rainforest Alliance, Woods Hole Research Center y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable).

Los contenidos y opiniones expresadas aquí son responsabilidad de sus autores y no reflejan los puntos de vista del Proyecto de Reducción de Emisiones por la Deforestación y la Degradación de Bosques de México y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el Gobierno de los Estados Unidos.”

Contenido

Lista de acrónimos	1
1. Antecedentes y objetivo	2
1.1 Antecedentes.....	2
1.2 Objetivo del proyecto.....	2
2. Arreglos institucionales y principios generales propuestos para la distribución de beneficios bajo la IRE.....	3
2.1 Arreglos institucionales.....	3
2.2 Principios generales para la distribución de beneficios	4
3. Propuesta de elementos para el diseño del PDB bajo la IRE.....	7
3.1 Aspectos a considerar para la creación de una subcuenta para pagos por resultados por REDD+ bajo el FFM	7
3.2 Propuestas para la definición de una fórmula para la distribución de beneficios por REDD+ a nivel nacional en el contexto de la IRE	14
3.2.1 Análisis de principios y escenarios para la distribución de beneficios a nivel estatal	14
3.2.2 Propuesta de fórmulas para la distribución de beneficios bajo la IRE.....	1
3.3 Requisitos que los estados deberán cubrir para poder recibir los pagos por resultados del FFM.....	8
3.4 Detalles operativos de la vinculación entre los arreglos locales de distribución de beneficios y los fondos estatales	13

Lista de acrónimos

ADT	Agentes de Desarrollo Territorial
APDT	Agentes Públicos de Desarrollo Territorial
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
ENAREDD+	Estrategia Nacional REDD+
ERPA	Acuerdo de Pago de Reducciones de Emisiones
ERPD	Documento de Programa de Reducción de Emisiones
FCPF	Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques
FFM	Fondo Forestal Mexicano
FFM	Fondo Forestal Mexicano
IRE	Iniciativa de Reducción de Emisiones
MRV	Medición, Reporte y Verificación
PDB	Plan de Distribución de Beneficios
PDI	Programa de Inversión
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, y la función de conservación y gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono
SFP	Secretaría de la Función Pública

1. Antecedentes y objetivo

1.1 Antecedentes

Una de las piezas clave para la implementación de la Iniciativa de Reducción de Emisiones (IRE) presentada por México ante el Fondo de Carbono del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques (FCPF, por sus siglas en inglés) es el Plan de Distribución de Beneficios (PDB)¹, el cual es un requisito para iniciar con la negociación de un Acuerdo de Pago de Reducciones de Emisiones (ERPA) con dicho fondo

Las “Condiciones generales aplicables a Acuerdos de Pago de Reducción de Emisiones para Programas de Reducción de Emisiones del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques” (en adelante referidas como “Condiciones Generales”) requieren que el vendedor (el país REDD+²) comparta con los beneficiarios una parte significativa de ciertos beneficios elegibles (beneficios monetarios y no monetarios) que se logren gracias a la implementación del Programa de Reducción de Emisiones, incluyendo los pagos recibidos por la transferencia de reducciones de emisiones y pagos por adelantado. Para este fin, el país REDD+ debe desarrollar y presentar al Banco Mundial un Plan de Distribución de Beneficios que debe satisfacer al Banco

¹ En el contexto del Marco Metodológico del Fondo de Carbono, un Plan de Distribución de Beneficios se refiere al “plan elaborado por la Entidad del Programa de RE conforme con el documento de dicho programa y con el marco metodológico, que se presenta al Depositario y en el que se establece de qué modo la Entidad del Programa distribuirá los Beneficios Monetarios y No Monetarios entre los Beneficiarios”.

² Para los fines del Fondo de Carbono y del presente documento, “REDD+” se refiere a la reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal, y la función de conservación y gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono, con las modificaciones que pudieran ser necesarias para mantener la consistencia con las orientaciones en materia de REDD de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

en forma y sustancia. El PDB estará basado en los arreglos de distribución de beneficios diseñados por el país REDD+ e incluidos en su Documento de Programa de Reducción de Emisiones (ERPD) en concordancia con los criterios e indicadores relevantes del Marco Metodológico del Fondo de Carbono (ver Tabla 1).

Entre otras cosas, el Marco Metodológico establece que el PDB debe contener ciertos elementos (e.g. las categorías de beneficiarios potenciales y cómo dichos beneficiarios son identificados, los requisitos de elegibilidad para recibir beneficios, los criterios, procesos y tiempos para la distribución de beneficios, y las provisiones para el monitoreo para la implementación del PDB). El Marco señala además que i) el PDB debe ser preparado como parte del proceso de consulta transparente y participativo del Programa de Reducción de Emisiones y debe reflejar las aportaciones de los actores relevantes, y debe contar con el apoyo amplio de los pueblos indígenas afectados; ii) el diseño e implementación del PDB debe cumplir con las leyes relevantes aplicables, incluyendo las leyes nacionales y cualquier obligación legalmente vinculante a nivel nacional bajo las leyes internacionales relevantes. Además, el PDB debe cumplir totalmente con las políticas operacionales del Banco Mundial³.

³ Tal y como se estipula en la cláusula 6.03 b) de las Condiciones Generales.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

Tabla 1. Criterios e indicadores del Marco Metodológico del Fondo de Carbono relevantes para el Plan de Distribución de Beneficios

Criterios	Indicadores
<p>Criterio 29: El documento del Programa de RE ofrece una descripción de los mecanismos de distribución de los beneficios que se emplean, lo que incluye la información especificada en el indicador 30.1, en la medida en que se conozca en ese momento.</p>	
<p>Criterio 30: Sobre la base de la descripción contenida en el documento del Programa de RE y teniendo en cuenta la importancia de administrar las expectativas de los posibles Beneficiarios, en el Plan de Distribución de los Beneficios se establecerán los mecanismos para repartir los Beneficios Monetarios y No Monetarios.</p>	<p>Indicador 30.1: El Plan de Distribución de los Beneficios se da a conocer antes de la firma del ERPA, al menos como versión preliminar avanzada, y se difunde en un formato, un modo y un idioma comprensible para los actores afectados por el Programa de RE¹². El plan contiene la siguiente información:</p> <p>i. Las categorías de posibles Beneficiarios, con una descripción de las condiciones que deben reunir para recibir posibles Beneficios Monetarios y No Monetarios en el marco del Programa de RE, y los tipos y la escala de posibles Beneficios Monetarios y No Monetarios que podrían recibirse. Dichos beneficios deben ser apropiados desde el punto de vista cultural y del género, e inclusivos en términos intergeneracionales. Para identificar a los posibles Beneficiarios, se tienen en cuenta las estrategias de RE dirigidas a abordar con eficacia los factores que provocan las emisiones netas, los ejecutores previstos y la distribución geográfica de esas estrategias, los derechos de propiedad sobre la tierra y los recursos (lo que incluye los derechos legales y consuetudinarios de uso, acceso, gestión, propiedad, etc. identificados en la evaluación realizada en virtud del criterio 28) y la Titularidad de las RE, entre otras consideraciones.</p>

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

	<p>ii. Los criterios, procesos y cronogramas para la distribución de los Beneficios Monetarios y No Monetarios.</p> <p>iii. Las disposiciones para el Seguimiento de la ejecución del Plan de Distribución de los Beneficios, lo que incluye, según corresponda, la oportunidad para que los propios Beneficiarios participen en el proceso de seguimiento o validación.</p>
<p>Criterio 31: Los mecanismos para la distribución de los beneficios se han diseñado mediante un proceso transparente, participativo y que incluyó consultas, apropiado para el contexto del país. Este proceso se basa en lo realizado durante la fase de preparación nacional (incluida la evaluación estratégica ambiental y social), y se contemplan también los mecanismos ya existentes de distribución de los beneficios, cuando corresponda.</p>	<p>Indicador 31.1: El Plan de Distribución de los Beneficios forma parte del proceso transparente, participativo y de consulta relativo al Programa de RE, refleja las opiniones expresadas por los actores pertinentes y concita un amplio apoyo de las comunidades indígenas afectadas. Este plan está diseñado para facilitar la distribución y la entrega de los Beneficios Monetarios y No Monetarios que promueven la ejecución exitosa del Programa de RE. Este plan se da a conocer públicamente en un formato, una manera y un lenguaje comprensible por los actores afectados por el Programa de RE.</p>
<p>Criterio 32: La implementación del Plan de Distribución de los Beneficios es transparente.</p>	<p>Indicador 32.1: La información sobre la implementación del Plan de Distribución de los Beneficios se incluye como anexo en todos los informes de seguimiento del Programa de RE y en los informes provisionales de situación, y se la difunde públicamente.</p>
<p>Criterio 33: El mecanismo de distribución de los beneficios del Programa de RE refleja el contexto jurídico.</p>	<p>Indicador 33.1: El diseño y la implementación del Plan de Distribución de los Beneficios se ajustan a las leyes aplicables, incluidas la de alcance nacional y las obligaciones legalmente vinculantes estipuladas en la legislación internacional.</p>

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

El documento de la IRE muestra avances importantes en el desarrollo del PDB, entre los cuales destaca la definición del esquema general para la distribución de beneficios que se aplicará en el marco de la iniciativa y una descripción general de los arreglos para la distribución de beneficios asociados a las reducciones de emisiones⁴ originadas por actividades REDD+ en cada una de las cinco entidades federativas que participan en dicha iniciativa (Jalisco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán y Chiapas). . No obstante, los elementos del PDB presentan actualmente diferentes grados de avance, siendo el diseño de los arreglos a nivel local uno de los más avanzados,, al contarse con una metodología para la construcción participativa de arreglos de distribución de beneficios a ese nivel.

Algunos de los elementos clave del PDB que aún deben definirse y/o desarrollarse son principalmente de naturaleza institucional y operativa, e incluyen los siguientes:

- **Institucionales:**

- ❖ Las condiciones necesarias para que el Fondo Forestal Mexicano (FFM) pueda recibir y distribuir pagos basados en resultados por REDD+.
- ❖ Los detalles operativos de la vinculación entre los arreglos locales de distribución de beneficios y los fondos estatales (incluyendo la determinación de la fórmula para que el Fondo Forestal Mexicano distribuya los pagos recibidos entre los fondos estatales y/o regionales).
- ❖ Los requisitos y criterios legales que deberán ser cubiertos y la documentación que los fondos estatales y regionales deberán presentar para poder recibir los pagos por resultados del FFM.

⁴ De acuerdo con las Condiciones Generales y para los fines de este documento, “Reducción de Emisiones” o “ER” significa una tonelada métrica de bióxido de carbono equivalente reducida, evitada, eliminada o secuestrada por el Área de Consideración del Programa de ER de acuerdo con dicho programa por debajo del nivel de referencia, medida, informada y verificada conforme al Plan de Seguimiento de ER, el Marco Metodológico y las Condiciones Generales.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

- **Operativos:**

- ❖ Los principios, criterios y reglas que regirán la distribución de los recursos obtenidos por el pago de las reducciones de emisiones verificadas entre los estados participantes/parte de la IRE.

Adicionalmente, será necesario aclarar algunos de los aspectos legales asociados con la operación del Fondo Forestal Mexicano en el marco del PDB (por ejemplo, proveer claridad sobre la base legal que sustenta el uso del FFM para financiar actividades fuera del sector forestal, así como el tratamiento fiscal que se dará a los pagos recibidos del Fondo de Carbono) y estimar los costos de su operación.

1.2 Objetivo del proyecto

La presente consultoría busca desarrollar los elementos señalados en los puntos 1-4 mencionados anteriormente, así como identificar los temas legales pendientes y proveer información preliminar sobre los costos de establecimiento y operación de la subcuenta para REDD+ bajo el FFM. Se espera que este reporte sirva de insumo para elaborar el Plan de Distribución de Beneficios, y no representa de ninguna forma un borrador o versión preliminar de dicho plan.

2. Arreglos institucionales y principios generales propuestos para la distribución de beneficios bajo la IRE

2.1 Arreglos institucionales

En la Figura 1 se esquematiza cómo fluirán los pagos por resultados que se reciban del Fondo de Carbono desde el nivel nacional hasta los beneficiarios potenciales. De acuerdo con este esquema, a nivel nacional la CONAFOR, como instancia encargada de la implementación de la IRE, recibirá a través del Fondo Forestal Mexicano los recursos provenientes del pago por resultados por la reducción de emisiones logradas por la IRE durante el periodo de referencia desde la última verificación o, si es trata de primera verificación, desde el inicio de la implementación de la iniciativa. Para esto, se establecerá una subcuenta en dicho fondo en la que se depositarán y a través de la cual se canalizarán los recursos recibidos del Fondo de Carbono.

Posteriormente, los recursos serán transferidos a fondos o fideicomisos estatales o regionales en una proporción definida por medio de la aplicación de una fórmula que considere, entre otras cosas, la contribución de cada estado a las reducciones de emisiones por las cuales el Fondo de Carbono hubiera realizado los pagos. Estos fondos deberán cumplir con una serie de principios básicos y criterios de operación para garantizar su eficacia y transparencia.

Finalmente, del nivel estatal al local el uso de los recursos se definirá a través de arreglos locales de distribución de beneficios para cada uno de los Programas de Inversión (PDI). Dichos arreglos incluirán, principalmente, la identificación de actividades adicionales o de segunda etapa y la definición de la vía de canalización e implementación de recursos en el territorio para su ejecución. Las actividades de segunda etapa serán definidas por las comunidades y ejidos mediante la implementación de la “Metodología para guiar el proceso de construcción participativa de los arreglos de distribución de beneficios a nivel local en el contexto de la IRE de México”, descrita en el Anexo 4 de la IRE.

Tanto el PDB como los arreglos locales deberán estar sujetos al mecanismo de atención y resolución de quejas aplicado a la IRE, con el fin de ofrecer un mecanismo expedito capaz de

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

resolver las quejas o inconformidades que pudieran ocurrir durante la distribución de beneficios.

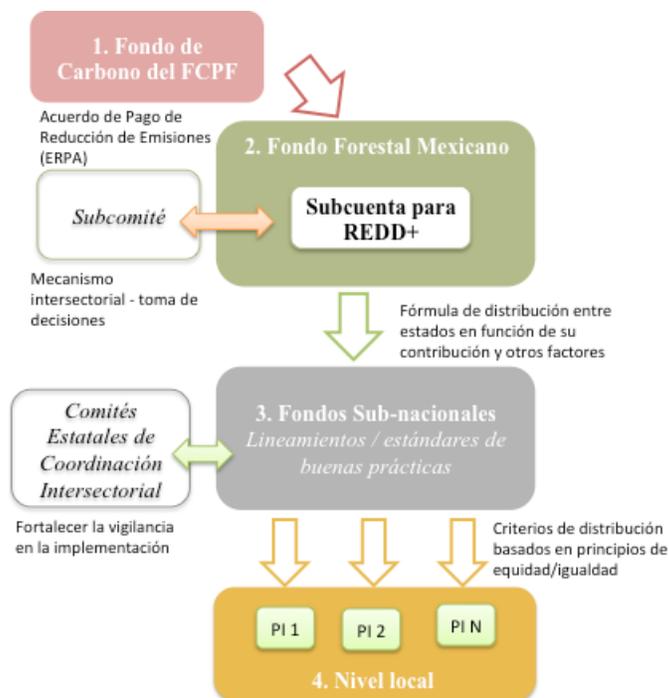


Figura 1. Arreglos propuestos para la distribución de beneficios por REDD+ bajo la IRE

Fuente: Adaptado de la CONAFOR.

2.2 Principios generales para la distribución de beneficios

La Estrategia Nacional REDD+ (ENAREDD+) y la IRE definen los principios que deberán considerarse al diseñar e implementar el Plan de Distribución de Beneficios, a saber:

1. La distribución de beneficios a nivel nacional se hará considerando las reducciones efectivas de emisiones de bióxido de carbono a la atmósfera y el aumento de las reservas forestales de carbono derivados de actividades REDD+ en cada estado y región.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

2. En la ENAREDD+ se propone diseñar instrumentos económicos, incluyendo mecanismos financieros estatales y regionales, donde se garantice la participación de los distintos niveles de gobierno y las personas con propiedades de terrenos forestales de forma colegiada en las decisiones de inversión, en apego al artículo 1º de la Constitución Mexicana.
3. La decisión sobre cómo se distribuirán los beneficios a nivel estatal se tomará a través de un arreglo institucional o plataforma colegiada entre el gobierno del estado, los agentes implementadores y otros actores relevantes considerando el esfuerzo colectivo de la región aplicando criterios de distribución basados en principios de equidad e igualdad.
4. El derecho a los beneficios provenientes de pagos por resultados de las emisiones evitadas corresponde a las personas propietarias, poseedoras y habitantes de las regiones que realicen los esfuerzos de mitigación bajo los mecanismos que se establezcan para ese fin, respetando en todo momento su derecho a la participación plena y efectiva en el diseño de mecanismos de distribución de beneficios y a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo. La IRE ha identificado como beneficiarios potenciales a:
 - Propietarios o poseedores de terrenos forestales o agrupaciones de los mismos: Personas morales o físicas con propiedades en régimen privado. Ejidos y comunidades. Hombres y mujeres que poseen derechos agrarios (ejidatarios y comuneros).
 - Pueblos y comunidades indígenas con terrenos forestales: Pueblos indígenas, ejidos y comunidades indígenas.
 - Usufructuarios legales de terrenos forestales: Grupos o personas reconocidos por las asambleas ejidales y comunales o con cualquier convenio establecido con ejidatarios y comuneros, arrendatarios de propiedades privadas.
 - Usuarios: Personas sin título de propiedad que habitan tierras ejidales y comunales incluyendo mujeres o grupos de mujeres organizadas, grupos de jóvenes, avecindados y otros habitantes en terrenos comunales o ejidales.
 - Personas y grupos con propiedades y que realizan actividades no forestales que inciden en los bosques: ganadería, agricultura y desarrollo turístico.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

5. Los recursos obtenidos de pagos por resultados se distribuirán en el territorio y no se realizarán pagos directos a individuos.
6. Los pagos por resultados que se asignen a cada estado y región deberán ser invertidos en acciones REDD+; estos recursos no podrán utilizarse como sustituto o duplicado de programas de subsidios de los gobiernos, sino que tendrán que aplicarse íntegramente para continuar y potenciar las actividades realizadas para detener la deforestación y la degradación forestal.
7. Los beneficiarios potenciales deberán tener un acceso justo, equitativo y efectivo al 100% de los beneficios resultantes de los pagos por resultados recibidos a nivel nacional y distribuidos a nivel estatal. Deberá garantizarse que dichos beneficios sean culturalmente pertinentes, que tengan un enfoque de género y que sean incluyentes generacionalmente y estén orientados a reforzar las acciones para detener los procesos de deforestación y degradación forestal.
8. Los costos operativos de transacción de los instrumentos financieros que se usen para la recepción y canalización de pagos por resultados (nacionales y estatales/regionales) serán absorbidos por el gobierno federal y los gobiernos estatales, según corresponda.

Los arreglos institucionales y los principios arriba descritos representan la base sobre la cual se construyen las propuestas detalladas de los elementos faltantes del Plan de Distribución de Beneficios que se ofrecen en las siguientes secciones de este documento.

3. Propuesta de elementos para el diseño del PDB bajo la IRE

A lo largo de esta sección se presentarán ideas y propuestas sobre algunos de los elementos faltantes en el diseño del Plan de Distribución de Beneficios en el marco de la IRE. Cabe señalar que estas propuestas buscan ofrecer una base para la discusión entre los actores involucrados en el diseño y operación de esta iniciativa, más que pretender representar versiones finales de dichos elementos.

De igual forma, las propuestas se han planteado de manera que respeten y se integren al enfoque con el que funciona la IRE. Se ha buscado que los planteamientos ofrecidos sean simples y transparentes, con la idea de que contribuyan a que el Plan de Distribución de Beneficios mantenga estas características.

3.1 Aspectos a considerar para la creación de una subcuenta para pagos por resultados por REDD+ bajo el FFM

La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el Art. 19. sección II, menciona que dentro del patrimonio de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) se integran las donaciones y herencias, aportaciones y legados que otorguen particulares o cualquier institución pública o privada, nacional o internacional. Además, el Art. 152 determina que el Fondo Forestal Mexicano será el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.

Con base en lo anterior, la Comisión Nacional Forestal ha designado al Fondo Forestal Mexicano como el instrumento financiero nacional para recibir los pagos por resultados provenientes del Fondo de Carbono del FCPF en el contexto de la IRE y para canalizarlos a los fondos o fideicomisos (privados y públicos) a nivel estatal y/o regional. En esta sección se ofrece un análisis de los principales aspectos relacionados con la operacionalización del FFM, tomando en

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

cuenta las condiciones establecidas por la ENAREDD+ y la IRE con respecto a la distribución de beneficios, así como el mandato y el funcionamiento del FFM.

3.1.1 Órgano de toma de decisiones

El Fondo Forestal Mexicano está regulado por su Comité Mixto, que es el órgano de operación, decisión, asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento del Fondo Forestal Mexicano.⁵ No obstante, el Comité Mixto no tiene poder de decisión con respecto al uso de los recursos del FFM. En el caso de los programas de la CONAFOR, los apoyos se designan a partir de: las reglas de operación específicas de cada uno de ellos, mientras que cuando se trata de recursos provistos por personas o entidades para los que no apliquen reglas de operación y para los cuales no se especifiquen instrucciones para su uso, dichos recursos deben destinarse para el logro del objeto de la CONAFOR, en cumplimiento del Artículo 17 de la LGDFS⁶. De igual forma, y también de acuerdo con el artículo 143 de la LGDFS, los pagos recibidos por el FFM por bienes y servicios ambientales deben ser transferidos directamente a los proveedores de los mismos.

Como se mencionó anteriormente, en el contexto de la IRE las decisiones con respecto a la distribución de beneficios deben surgir de un arreglo institucional o plataforma colegiada entre el gobierno del estado, los agentes implementadores y actores relevantes, considerando el esfuerzo colectivo de cada región y cumpliendo con las leyes que rigen al país en la administración y operatividad de los recursos. En el nivel del esquema de distribución de beneficios en el que interviene el FFM – la distribución del nivel nacional a los fondos estatales

⁵ Artículo 3, Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano. DOF Martes 7 de marzo de 2006.

⁶ De acuerdo con el Artículo 17 de la LGDFS, el objeto de la Comisión será desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de protección, conservación y de restauración en materia forestal, que conforme a la presente Ley se declaran como una área prioritaria del desarrollo. Cabe señalar además que el Artículo tercero transitorio, numeral II inciso a) de la Ley General de Cambio Climático dispone que La CONAFOR diseñará estrategias, políticas, medidas y acciones para transitar a una tasa de cero por ciento de pérdida de carbono en los ecosistemas originales, para su incorporación en los instrumentos de planeación de la política forestal para el desarrollo sustentable, tomando en consideración el desarrollo sustentable y el manejo forestal comunitario.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

– la decisión depende principalmente de la aplicación de una fórmula (ver sección 3.2) que debe ser aprobada como parte del Plan de Distribución de Beneficios por una plataforma colegiada con las características antes citadas.

Consecuentemente, no sería en principio necesario contar con un órgano dentro del FFM que decida cómo distribuir los pagos por resultados recibidos del Fondo de Carbono entre los estados participantes en la IRE. La interrogante, es quién será el encargado de aplicar dicha fórmula y de dar la instrucción al FFM para que realice la dispersión de los recursos. Sobre este punto se pueden identificar dos alternativas:

1. La CONAFOR aplica la fórmula, publica y realiza consultas sobre sus resultados, resuelve cualquier queja o sugerencia que pueda presentarse sobre los mismos, e instruye al FFM para que lleve a cabo las transferencias a los fondos estatales. Este sería un procedimiento similar al que se sigue para la dispersión de los apoyos de los programas de la CONAFOR.
2. Se establece un subcomité dentro del Comité Mixto del FFM dedicado exclusivamente a vigilar y supervisar la subcuenta para pago por resultados REDD+ del Fondo⁷. Este subcomité estaría compuesto por los actores relevantes señalados en la ENAREDD+ y en la IRE, y sería el encargado de aplicar la fórmula de distribución de beneficios a fondos estatales, realizar los procesos de consulta y recepción de quejas y sugerencias y girar instrucciones para la transferencia de recursos. En primera instancia, el establecimiento de este subcomité puede considerarse deseable en términos de participación y transparencia, aun cuando el mismo no tendría un verdadero poder de decisión (salvo cuando hubiera disputas sobre los resultados de la aplicación de la fórmula, aunque posiblemente estos casos se tratarían en un órgano más amplio y externo al Fondo) y su utilidad operativa sería prácticamente nula, ya que las funciones operativas que realizaría pueden ser adoptadas por

⁷ De acuerdo con los expertos del área jurídica de la CONAFOR, para establecer este subcomité no es necesario modificar las Reglas de Operación del Comité Mixto, sino que puede hacerse por medio de un oficio del Presidente del Comité al dicho órgano en el que se exponga el objeto del subcomité y se proponga su creación. Posteriormente, el Comité deberá aprobar la creación de dicho órgano conforme al procedimiento de votación especificado en el Capítulo IV del Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

la CONAFOR. Sin embargo, puede ser política y públicamente más aceptable que un órgano colegiado con todos los actores clave esté involucrado en este proceso a que la CONAFOR lo cubra en su totalidad (aunque con las consultas pertinentes de por medio).

Evidentemente, en cualquiera de estas alternativas el Comité Mixto seguiría desempeñando sus funciones de supervisión sobre la operación del Fondo, incluyendo el de la subcuenta REDD+, entre ellas:

- Examinar la operación de las cuentas y subcuentas del Fondo por conducto de la CONAFOR; nombrar, previa opinión favorable de la Secretaría de la Función Pública (SFP), en su caso, auditores independientes para que lleven a cabo auditorías contables a los informes y demás documentos que les presente la CONAFOR respecto del funcionamiento del Fondo⁸;
- Supervisar que los recursos del Fondo se operen, se asignen y se apliquen de forma clara, transparente y acorde a las Reglas de Operación de los Programas que se establezcan respecto del funcionamiento y operación del Fondo;⁹
- Asegurar que cuando se transfieran recursos a los gobiernos de los estados o municipales sea bajo los procedimientos adecuados y se garantice en todo momento que se operen a través de un organismo responsable, debida y legalmente constituido;¹⁰

⁸ Artículo 9, Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano. DOF Martes 7 de marzo de 2006.

⁹ Artículo 9, Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del Fondo Forestal Mexicano. DOF Martes 7 de marzo de 2006.

¹⁰ Artículo 33 del Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del FFM.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

- Identificar plenamente, por la CONAFOR, la legal procedencia de los recursos que ingresen al Fondo.¹¹

3.1.2 Mandato y alcance del FFM

Como se mencionó con anterioridad, el Artículo 142 de la LGDFS establece al FFM como el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales y sus recursos asociados facilitando el acceso a los servicios financieros en el mercado, impulsando proyectos que contribuyan a la integración y competitividad de la cadena productiva y desarrollando los mecanismos de cobro y pago de bienes y servicios ambientales.

Por otra parte, la implementación de REDD+ en México – y por ende, de la IRE - se basa en la promoción del desarrollo rural sustentable con un enfoque territorial, lo cual implica que las intervenciones para reducir las emisiones por degradación y pérdida de bosques van más allá del propio sector forestal, sin embargo, las acciones REDD+ contribuirán a conservar los recursos forestales y a impulsar su aprovechamiento ordenado y competitivo.

De acuerdo con la interpretación de los expertos legales de la CONAFOR entrevistados para este proyecto, la promoción de la conservación enunciada en el Artículo 142 como parte del objetivo del Fondo implica que el FFM puede financiar acciones fuera del sector forestal tales como algunas de las actividades de desarrollo rural sostenible que se plantean en los Programas de Inversión bajo la IRE.

Por otra parte, resulta importante destacar que, además de la interpretación legal que se haga del alcance de su mandato, el papel del FFM en el esquema de flujo de los pagos propuesto en la IRE no implica el financiamiento directo de actividades por parte del mismo, sino que se limita

¹¹ Artículo 33 del Reglamento para la Integración y Funcionamiento del Comité Mixto del FFM.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

a la recepción de dichos pagos del Fondo de Carbono y a su transferencia a los fondos estatales o regionales designados.

3.1.3 Costos de operación asociados a la transferencia de pagos por resultados

La IRE establece dos condiciones relacionadas con los costos asociados a la distribución de beneficios: la primera es que los beneficiarios deben recibir el 100% de los beneficios obtenidos, y la segunda que el gobierno federal y los gobiernos estatales deberán absorber los costos de transacción de los instrumentos financieros utilizados para distribuir dichos recursos.

Considerando que los pagos por resultados se realizarán una vez cada dos años, y que por lo tanto el número de transferencias a fondos estatales sería reducido, los costos adicionales que podría enfrentar el FFM por servir como el instrumento para realizar esta función serían insignificantes y al mismo tiempo podrían ser absorbidos como parte de la operación normal del mismo.

De acuerdo con expertos de la CONAFOR entrevistados para este estudio, el único costo relativamente importante sería la reconfiguración del software usado para dispersar los recursos del Fondo, pues se requeriría diseñar y programar un módulo específico con las instrucciones para la recepción y distribución de dichos recursos. Este es un costo puntual que probablemente también deberán afrontar los fondos estatales (independientemente del fondo que se use a nivel nacional para distribuir los pagos), en particular en aquellos cuyo software de operación ya esté diseñado y requiera modificarse.

3.1.4 Interacción con fondos estatales

En el contexto de la IRE, el FFM únicamente efectuaría transferencias a fondos estatales y, en su caso, regionales, y no directamente a los beneficiarios potenciales. El FFM cuenta con varias experiencias interactuando con fondos estatales; sin embargo, éstas no siempre han sido fáciles ni exitosas. Entre los problemas citados por expertos de la CONAFOR y por otros actores relevantes del sector forestal, en los fondos estatales se ha observado falta de transparencia, así

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

como poca fiabilidad en cuanto a la presentación de reportes. Se ha señalado también que estos fondos suelen sufrir una rotación constante de personal que a veces resulta en el desconocimiento de los compromisos adquiridos con el FFM y otros actores.

Consecuentemente, será importante que los fondos estatales y regionales que actúen en el marco legal, administrativo y operativo de la IRE cumplan con los mismos estándares fiduciarios y de salvaguardas que el FFM, y que además:

- Estén dedicados exclusivamente a la IRE (los fondos como tales, o las subcuentas específicas utilizadas para este fin);
- Tengan la capacidad de realizar transferencias electrónicas;
- Sean capaces de realizar una rendición de cuentas detallada sobre sus ingresos, egresos y transferencias con una periodicidad mensual como mínimo; y
- Funcionen con firmas mancomunadas.

De acuerdo con los expertos de la CONAFOR, si los fondos estatales encontraran problemas para operar con el nivel de desempeño necesario, el FFM podría realizar la dispersión de recursos directamente a los beneficiarios sin que esto le implicara un reto operativo. Sin embargo, los fondos estatales son un elemento integral del enfoque territorial en el que se basa la IRE, por lo que en opinión de muchos expertos no sería recomendable prescindir de ellos para la distribución de beneficios a nivel local.

Algunos expertos entrevistados para este estudio propusieron incluso la opción de que los fondos estatales que no cumplan con los requisitos que se establezcan para recibir pagos por resultados pierdan su elegibilidad para ejercer esta función hasta remediar su situación, lo cual significaría que el estado (o región) no podría recibir beneficios hasta que esto sucediera. La lógica detrás de esta propuesta es que ante la posibilidad de perder el acceso a los pagos por resultados, los actores estatales tendrían fuertes incentivos para dar seguimiento a la operación del fondo de su estado y para ejercer presión para que éste cumpla con los requisitos establecidos. Una alternativa intermedia sería que en una etapa inicial, el FFM compartiera las operaciones de distribución con los fondos estatales, y que estos últimos fueran incrementando

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

su participación en las mismas a medida que mejoraran sus capacidades (de forma similar a lo que se ha hecho con algunos fondos concurrentes).

3.2 Propuestas para la definición de una fórmula para la distribución de beneficios por REDD+ a nivel nacional en el contexto de la IRE

Como se describió en la sección 2 de este informe, en el documento de la IRE se plantea la definición de una fórmula que determine la distribución de los pagos por los resultados recibidos del Fondo de Carbono entre los estados participantes en dicha iniciativa. Esta fórmula tiene como objetivo asegurar que los beneficios obtenidos por los resultados de la IRE se distribuyan de manera transparente y equitativa del nivel nacional al estatal, tomando en consideración, entre otros aspectos, la contribución de cada estado a la reducción de emisiones lograda en el marco de la iniciativa.

Esta sección presenta, en primer lugar, un análisis de los principios y escenarios que deben tomarse en cuenta al diseñar la fórmula de distribución de beneficios (sección 3.2.1), y en segundo término, una propuesta sobre dicha fórmula basada en el análisis desarrollado (sección 3.2.2). De esta forma, la idea es que la propuesta de la sección 3.2.2 pueda integrarse directamente – si la CONAFOR lo cree conveniente – al Plan de Distribución de Beneficios de la IRE que será presentado próximamente ante el Fondo de Carbono.

3.2.1 Análisis de principios y escenarios para la distribución de beneficios a nivel estatal

Al definir la fórmula de distribución de beneficios entre los estados de la IRE es importante, por un lado, identificar los principios a seguir para determinar la proporción de los pagos por resultados que deberá corresponder a cada estado, y por el otro, considerar los diferentes escenarios de obtención de beneficios que pueden presentarse en el contexto de la IRE y analizar sus posibles implicaciones sobre la distribución de dichos beneficios. Ambos aspectos se analizan a continuación.

Principios de distribución de beneficios

Principio de equidad: Tal y como se señala en la IRE, el principio primordial para la distribución de los pagos por resultados recibidos a nivel nacional entre los estados debe ser la contribución de cada uno de ellos a la reducción de emisiones por la cual se hayan recibido dichos pagos. Asumiendo que un mejor resultado de mitigación responde a un esfuerzo mayor o más efectivo, una distribución equitativa de los beneficios implica que los estados que más emisiones reduzcan deben recibir más beneficios.

Principio de solidaridad: Los estados participan en la IRE de manera solidaria, es decir, que la obtención de beneficios por parte de un estado depende no solo de su propio desempeño, sino también del desempeño de los otros estados en la iniciativa. Consecuentemente, la fórmula de distribución de beneficios debe reflejar el interés de todos y cada uno de los estados de la IRE de que los demás tengan capacidades e incentivos permanentes para reducir progresivamente sus emisiones.

Principio de reconocimiento de circunstancias especiales. Un tercer principio a tomar en cuenta – relacionado con la participación solidaria de los estados – es el reconocimiento, como parte de la fórmula de distribución de beneficios, de las circunstancias específicas de cada uno de ellos y particularmente de aquellas que puedan representar retos especialmente arduos para que los estados consigan reducir sus emisiones, como pueden ser los eventos climáticos extremos y la propensión a incendios forestales de gran escala.¹²

En la práctica, estos principios se aplicarán de forma diferenciada a cada escenario en el que la IRE, como iniciativa, logre obtener pagos por resultados. Por consiguiente, más que una fórmula

¹² La evaluación del riesgo de reversiones debido a estos fenómenos incluido en el documento de la IRE sirve para ilustrar los diferentes niveles de vulnerabilidad de cada uno de los estados ante ellos (ver Tabla 85 en la página 224 de la IRE, versión de noviembre de 2016). Como se señala en dicho documento, Chiapas y Jalisco parecen tener desde este punto de vista una ventaja relativa con respecto a los otros estados de la IRE, al ser comparativamente los menos afectados por huracanes e incendios forestales.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

única, es necesario definir una fórmula para cada uno de estos escenarios, los cuales se describen a continuación.

Escenarios de generación de resultados

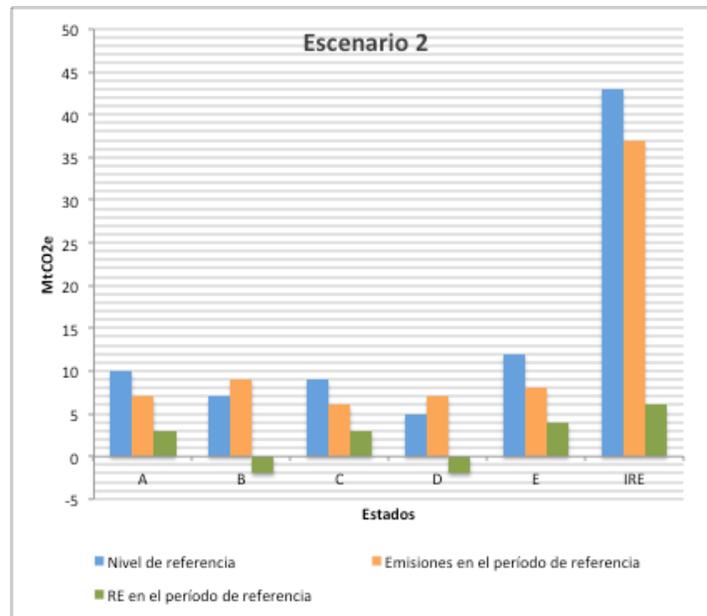
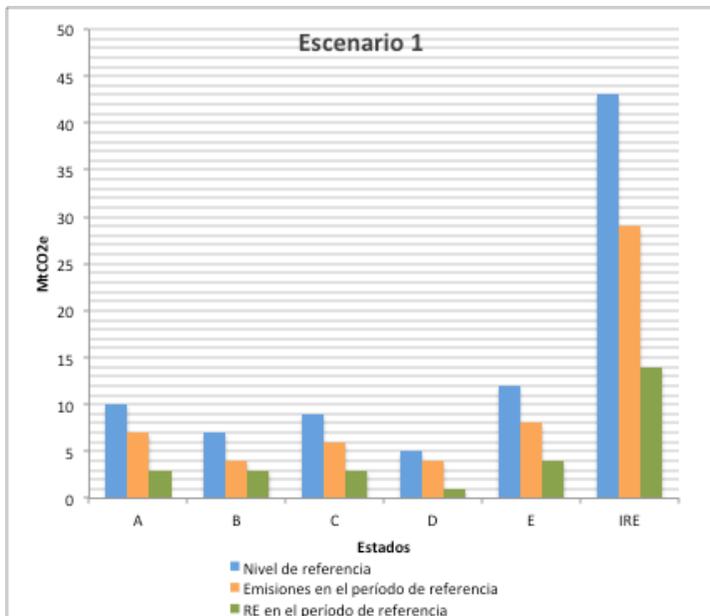
El requisito indispensable para la obtención y posterior distribución de pagos por resultados por REDD+ es que a través de las actividades implementadas se logren mitigar las emisiones asociadas con los bosques y/o incrementar las existencias de carbono forestal con respecto a un nivel de referencia. Esto, en el contexto de la IRE, significa que para recibir pagos por resultados del Fondo de Carbono, los estados que componen la iniciativa deberán, en su conjunto y en un período de tiempo determinado (el “período de referencia”¹³), reducir sus emisiones por deforestación y degradación forestal con respecto al nivel de referencia aprobado por el Fondo. Esto puede suceder en tres escenarios diferentes, ilustrados en la Figura 2:

- **Escenario 1:** En un período de referencia todos los estados consiguen reducir, en mayor o menor medida, sus emisiones con respecto al nivel de referencia, y por lo tanto la Iniciativa en su totalidad registra una reducción de emisiones; y
- **Escenario 2:** En un período de referencia solo alguno(s) de los estados consiguen reducir emisiones con respecto al nivel de referencia, pero las reducciones de los estados exitosos logran superar las emisiones por encima del nivel de referencia de los otros estados, y en consecuencia la Iniciativa en su conjunto alcanza reducciones de emisiones.
- **Escenario 3:** En un período de referencia uno o más de los estados logra reducir emisiones, pero en conjunto las emisiones de la IRE superan el nivel de referencia (y por lo tanto no hay pagos por resultados), y en el periodo de referencia subsiguiente se logran reducciones de emisiones a nivel de la iniciativa.

¹³ En el contexto de las Condiciones Generales, “Período de Referencia” significa cada período especificado en el ERPA para el que la Entidad del Programa debe medir y notificar las ER generadas en el marco del Programa de ER en forma de Informes de Seguimiento de ER.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones



Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

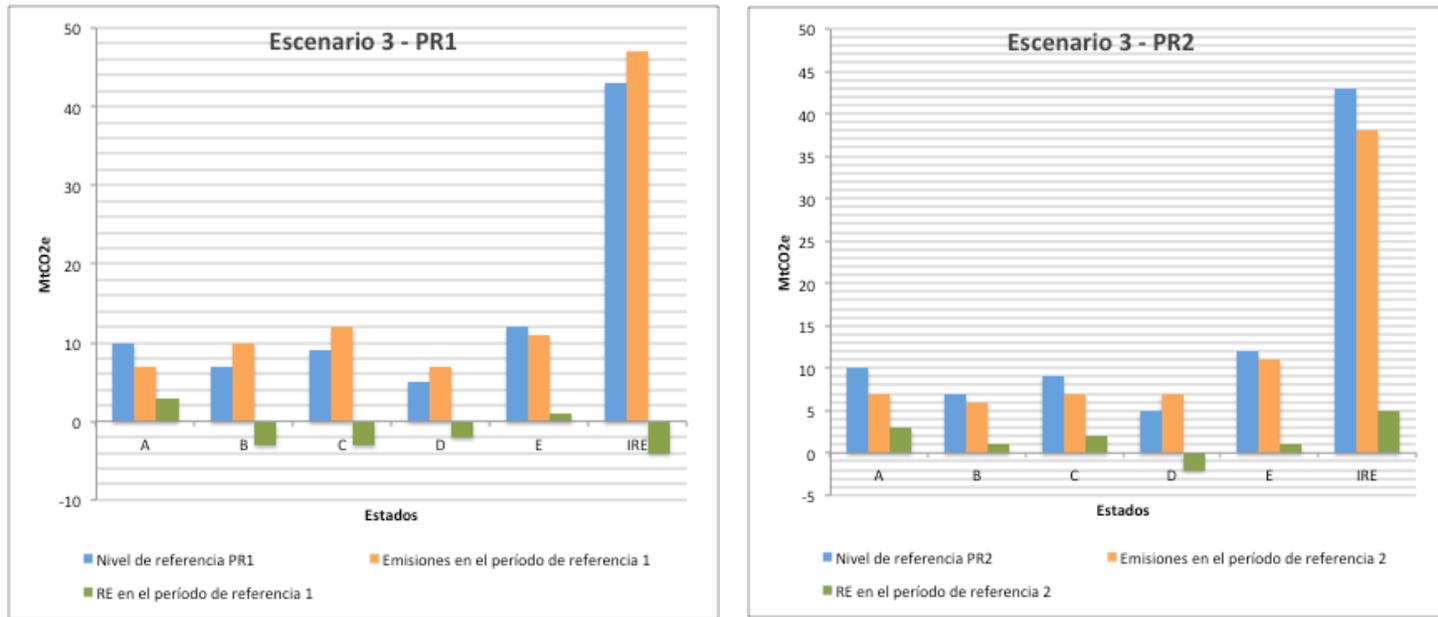


Figura 2. Ilustración de los escenarios de generación de resultados

3.2.2 Propuesta de fórmulas para la distribución de beneficios bajo la IRE

Fórmula para la distribución de beneficios en el Escenario 1

En el Escenario 1, la distribución de beneficios entre los estados de la IRE se realizará con base en la proporción de las reducciones de emisiones conseguidas por cada uno de ellos con respecto al total de reducciones de emisiones logrado al nivel de la iniciativa durante el período de referencia para el cual el Fondo de Carbono esté otorgando pagos.

Por ejemplo, si el Fondo acordara pagar 1 millón de tCO₂e mitigadas por la IRE en el período 2016-2018, y en ese período los cinco estados de la iniciativa hubieran logrado reducir emisiones en conjunto por 2 millones de tCO₂e, teniendo cada uno una participación idéntica de 400,00 tCO₂, los beneficios recibidos del Fondo deberían distribuirse otorgando el 20% de los mismos a cada estado (nota: las cifras usadas en éste y los siguientes ejemplos no corresponden con las que aparecen en los ejemplos de escenarios de obtención de resultados presentados en la Figura 2).

Fórmula para la distribución de beneficios en el Escenario 2

En el Escenario 2, los beneficios se distribuirán entre los estados que hubieran conseguido reducir emisiones durante el período de referencia siguiendo la fórmula aplicada al Escenario 1, salvo en el caso de que el o los estados con emisiones iguales o por encima de su nivel de referencia hubieran sido afectados por eventos catastróficos durante dicho período (incendios forestales de gran magnitud, eventos climáticos extremos, etc.). Se considerará que el estado ha experimentado estos eventos cuando el área forestal afectada por los mismos en el período de referencia supere el promedio del área forestal afectada en los veinte años previos a dicho período. En este caso, el (los) estado(s) afectado(s) tendrá(n) derecho a recibir un pago por resultados mínimo solidario. El monto de este pago dependerá del número de estados afectados: si únicamente un estado es afectado durante el período de referencia, pago solidario será equivalente al 10% del monto de los pagos recibidos del Fondo de Carbono en el período de resultados correspondiente; si más de un estado resulta afectado por eventos catastróficos en

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

dicho período, el monto del pago solidario por estado será únicamente del 5% de los pagos recibidos.¹⁴ El acceso al pago por resultados solidario estará condicionado a que cada uno de los estados afectados demuestre que el impacto inusualmente significativo de los eventos catastróficos sufridos en su territorio no está relacionado con cambios en el alcance y/o la calidad de sus programas y actividades de prevención.

Por ejemplo, en un período de referencia cuatro de los estados de la IRE reducen sus emisiones con respecto a su nivel de referencia y la iniciativa en total logra recibir pagos por 1 millón de tCO₂e. De este millón de toneladas, tres estados contribuyeron con 200,000 tCO₂e (20%) cada uno y uno con 400,000 tCO₂e (40%). Sin embargo, el estado restante registró en dicho período emisiones iguales a su nivel de referencia debido principalmente a incendios forestales que durante el período de referencia impactaron un área promedio anual por encima del promedio histórico anual de los veinte años previos al inicio de dicho período. Al distribuir los beneficios, el estado afectado por los incendios podrá recibir un pago solidario equivalente a 100,000 tCO₂e (i.e. el 10% de total de las reducciones pagadas), mientras que el pago recibido por las 900,000 tCO₂e restantes se distribuirá entre los otros cuatro estados de manera proporcional a su participación a las reducciones de emisiones totales (i.e. tres de ellos recibirán beneficios equivalentes al 20% de 900,000 tCO₂e y uno al 40% de esa cantidad).

Fórmula para la distribución de beneficios en el Escenario 3

En el Escenario 3, la fórmula de distribución de beneficios busca reconocer el esfuerzo de los estados que en un período de referencia previo no hubieran podido tener acceso a pagos, aun habiendo logrado reducir sus emisiones, debido a que la IRE en su conjunto hubiera registrado

¹⁴ La razón para reducir el porcentaje del pago por resultados solidario cuando más de un estado no consigue reducir sus emisiones a causa (total o parcialmente) de un evento catastrófico es evitar que los estados con reducciones de emisiones sufran una deducción excesiva de sus beneficios. Un ejemplo claro de esta situación sería un período de referencia en el que cuatro de los cinco estados requirieran el pago solidario y únicamente un estado hubiera logrado reducir sus emisiones con respecto al nivel de referencia. Si el monto de dicho pago se mantuviera constante en 10% sin importar el número de estados afectados, el estado con reducciones de emisiones tendría que ceder el 40% de los pagos a los que en principio tendría derecho para solventar los pagos solidarios de los demás estados de la IRE.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

emisiones por encima de su nivel de referencia. Este escenario parte del supuesto de que en el período de referencia posterior inmediato, la IRE habrá conseguido reducciones de emisiones. En este caso, la distribución de beneficios se realizará considerando la contribución de los estados durante los dos períodos de resultados a las reducciones de emisiones de la IRE.

Por ejemplo:

En el período de referencia 1, la IRE en su conjunto registra emisiones por encima de su nivel de referencia por 400,000 tCO₂e, resultado del desempeño de los estados mostrado en la siguiente tabla:

Estado	Nivel de referencia – emisiones en período de referencia 1*
A	- 200,000 tCO ₂ e
B	100,000 tCO ₂ e
C	100,000 tCO ₂ e
D	400,000 tCO ₂ e
E	0 tCO ₂ e
Resultado total IRE	400,000 tCO₂e

* Los números positivos representan emisiones por encima del nivel de referencia, mientras que los negativos representan reducciones de emisiones.

Consecuentemente, la IRE no recibe pagos por resultados por su desempeño durante el período de referencia 1. No obstante, en el período por resultados 2, todos los estados alcanzan reducciones de emisiones, y la iniciativa en su conjunto recibe pagos por resultados por 1 millón de tCO₂e. Durante el período de referencia 2 los estados contribuyeron a la reducción de emisiones de la iniciativa en las cantidades mostradas en la tabla a continuación:

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

Estado	Nivel de referencia – emisiones en período de referencia 2*
A	- 300,000 tCO ₂ e
B	- 150,000 tCO ₂ e
C	- 200,000 tCO ₂ e
D	- 100,000 tCO ₂ e
E	- 250,000 tCO ₂ e
Resultado total IRE	- 1,000,000 tCO₂e

* Los números positivos representan emisiones por encima del nivel de referencia, mientras que los negativos representan reducciones de emisiones.

Aplicando la fórmula para la distribución de beneficios entre estados en el Escenario 3, se toma en cuenta la contribución de todos los estados a las reducciones de emisiones tanto del período de referencia 1 como el 2, y se reparten los pagos siguiendo la proporción obtenida, esto es:

Estimación de la contribución de cada estado a las reducciones de emisiones del período 1 y 2:

Estado	Contribución a las reducciones de emisiones período de referencia 1*	Contribución a las reducciones de emisiones período de referencia 2*	Contribución períodos 1+2*
A	- 200,000 tCO ₂ e	- 300,000 tCO ₂ e	- 500,000 tCO ₂ e
B	0	- 150,000 tCO ₂ e	- 150,000 tCO ₂ e
C	0	- 200,000 tCO ₂ e	- 200,000 tCO ₂ e
D	0	- 100,000 tCO ₂ e	- 100,000 tCO ₂ e
E	0	- 250,000 tCO ₂ e	- 250,000 tCO ₂ e
Resultado total IRE períodos 1+2			- 1,200,000 tCO₂e

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

* Los números positivos representan emisiones por encima del nivel de referencia, mientras que los negativos representan reducciones de emisiones.

Proporción de la contribución de cada estado a las reducciones de emisiones de los períodos 1 y 2:

Estado	Contribución períodos 1+2*	Proporción de la contribución por estado al total de la IRE en los períodos 1 y 2**
A	- 500,000 tCO ₂ e	42%
B	- 150,000 tCO ₂ e	12%
C	- 200,000 tCO ₂ e	17%
D	- 100,000 tCO ₂ e	8%
E	- 250,000 tCO ₂ e	21%
Resultado total IRE períodos 1+2	- 1,200,000 tCO₂e	100%

* Los números positivos representan emisiones por encima del nivel de referencia, mientras que los negativos representan reducciones de emisiones.

** Se obtiene al dividir la contribución de cada estado entre las reducciones de emisiones logradas por la IRE en su conjunto en los períodos 1 y 2.

De esta forma, el estado A recibiría el 42% de los pagos realizados por el Fondo de Carbono correspondientes a las reducciones alcanzadas en el período de referencia 2, en lugar de obtener únicamente el 30%¹⁵ de los mismos, con lo cual se reconocería su esfuerzo en el período de referencia anterior.

¹⁵ Si únicamente se tomaran en cuenta las reducciones de emisiones del período de referencia 2, la proporción de los beneficios que le correspondería al estado A sería $300,000/1,000,000 \cdot 100 = 30\%$.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

Cabe señalar que la fórmula para el Escenario 3 puede combinarse con la del Escenario 2 cuando en el período de compromiso 2 un estado no hubiera podido reducir sus emisiones a causa de eventos catastróficos demostrables. En esta situación, dicho estado podría recibir el pago solidario calculado usando como base las reducciones de emisiones del período de referencia 2. En ningún caso se otorgará el pago por resultados solidario en un período en el que la IRE en conjunto no consiga reducciones de emisiones (ni siquiera retroactivamente cuando se usa la fórmula para el Escenario 3).

Notas sobre condiciones adicionales en el uso de las fórmulas

Las fórmulas arriba presentadas buscan representar un enfoque transparente y simple para la distribución de beneficios entre los estados de la IRE. Por este motivo, se ha evitado en la medida de lo posible introducirles condiciones complejas que pudieran hacerlas más robustas pero que también podrían limitar su transparencia y comprensión por parte de los participantes en la iniciativa y del público en general.

No obstante, la CONAFOR podría considerar modificarlas o complementarlas, por ejemplo:

- Fórmula para el Escenario 2:
 - a) Modificar, después de consultarlo con los actores relevantes, los porcentajes propuestos en este documento para el pago por resultados solidario.
 - b) Establecer un monto mínimo de pagos por resultados recibidos por la IRE a partir del cual se empezaría a aplicar el pago por resultados solidario, de tal forma que si el monto de los pagos es muy bajo se eviten situaciones en las que después de la distribución ningún estado tenga suficientes recursos para realizar las actividades adicionales planeadas.
 - c) Establecer un límite a la cantidad de ocasiones consecutivas en las que un estado puede recibir el pago por resultados solidario.
 - d) Establecer un monto máximo para el pago solidario.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

- **Fórmula del Escenario 3:**
 - a) Fijar un límite para la cantidad de beneficios (o para el incremento de la proporción de distribución de los mismos) que un estado pueda recibir para compensarlo por las reducciones conseguidas en un periodo de resultados anterior en el cual la iniciativa en conjunto no hubiera registrado reducciones de emisiones.

- **En general:**
 - a) Integrar una fórmula similar a la del Escenario 2 a través de la cual se provean incentivos a los estados que no hayan logrado reducir sus emisiones, considerando que sería en perjuicio de todos los estados de la IRE que alguno(s) de ello(s) perdiera(n) el interés en la iniciativa ante la falta de incentivos y/o una dificultad mayor a la esperada para reducir emisiones (en particular en las etapas iniciales de la IRE).

3.3 Requisitos que los estados deberán cubrir para poder recibir los pagos por resultados del FFM

Existen tres instancias durante el proceso de distribución de beneficios en los que los actores estatales (gobiernos y fondos) deben demostrar el cumplimiento de requisitos para tener acceso a los pagos por resultados bajo la IRE:

1. Previo a la obtención de los pagos: en este punto del proceso, los estados deben poder demostrar que cumplen con todos los requisitos para ser elegibles para recibir pagos por resultados. Consecuentemente, los gobiernos estatales deben proveer a la CONAFOR toda la información necesaria para que ésta pueda elaborar el Informe de Seguimiento de Reducciones de Emisiones requerido por el Fondo de Carbono. De acuerdo con las Condiciones Generales¹⁶, este informe debe ser elaborado de conformidad con el sistema de Medición, Reporte y Verificación (MRV) del país, el Plan de Seguimiento de ER, y el Marco Metodológico del Fondo. El informe debe establecer:

- i. La cantidad de ER generadas por el Programa de ER durante el Período de Referencia anterior, observadas de acuerdo con el Plan de Seguimiento de ER;
- ii. La existencia de un caso de reversión (junto con una descripción detallada de la causa y consecuencia de tal acontecimiento y de las medidas tomadas para minimizar o mitigar sus efectos adversos en el Programa de ER o el cumplimiento de la Entidad del Programa de sus obligaciones contraídas en virtud del ERPA);
- iii. Cualquier imposibilidad, total o parcial, de transferir la Titularidad de ER al Depositario o cualquier Impugnación de Titularidad por cualquier Parte Impugnadora (incluida la identificación de la Parte Impugnadora y una descripción detallada de la índole de la impugnación, del sector del Área de consideración del Programa de ER afectada por la impugnación y de la forma en que la Entidad del Programa procuró abordar y resolver la

¹⁶ En particular, la definición del Informe de Seguimiento de Reducciones de Emisiones y la Cláusula 5.01 de las Condiciones Generales.

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

impugnación) durante el Período de Referencia precedente, y la forma y el grado en los que la Entidad del Programa solucionó tal imposibilidad o tal Impugnación de Titularidad durante el Período de Referencia precedente;

- iv. Cualquier otro dato que el Plan de Seguimiento de ER pueda solicitar que se recopile y registre.

Adicionalmente, el informe debe contener en un anexo:

- i. Datos empíricos satisfactorios para el Depositario que demuestren que la(s) Medida(s) del Programa de ER se están ejecutando de acuerdo con el Plan de Salvaguarda y que el Plan de Participación en los Beneficios se ejecutó de conformidad con sus términos (incluido cualquier mecanismo de intercambio de información y compensación de las reclamaciones creado en el contexto de esos documentos);
- ii. Información sobre la generación y/o el aumento de Beneficios No Relacionados con el Carbono Prioritarios (en la medida en que no haya disposiciones al respecto en algún Plan de Salvaguarda pertinente, si corresponde) en el contexto del Programa de ER.
- iii. La Parte responsable de organizar la Verificación y las condiciones del ERPA debe solicitar al Interventor Independiente dentro de un plazo de cuarenta y cinco días naturales partir de la recepción, por parte del Depositario, del Informe de Seguimiento de ER enviado por la Entidad del Programa.

Considerando lo anterior, en esta etapa los gobiernos estatales deberían remitir a la CONAFOR la siguiente información en cada período de referencia:

1. La estimación de las reducciones de emisiones logradas por el estado, calculada siguiendo las reglas, formatos y orientaciones metodológicas establecidas para este fin por la CONAFOR;
2. En su caso, los datos que sustenten la elegibilidad del estado para recibir un pago solidario;

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

3. En su caso, la información relevante relacionada con reversiones ocurridas en el territorio del estado;
4. Información que demuestre que las medidas bajo la IRE en el estado se están ejecutando de acuerdo con el Plan de Salvaguarda y que el Plan de Participación en los Beneficios (o Plan de Distribución de Beneficios) se ha implementado de manera consistente con lo establecido (incluido cualquier mecanismo de intercambio de información y compensación de las reclamaciones creado en el contexto de esos documentos);
5. Información sobre los Beneficios no Relacionados con el Carbono Prioritarios asociados con la implementación de la IRE en el estado.

Cabe señalar que, si bien esta etapa no es en sí misma parte del proceso de distribución de beneficios (ya que lo precede), es importante mencionarla aquí para ofrecer claridad sobre qué información ya deben haber presentado los gobiernos del estado para el momento en que se reciban los recursos del Fondo de Carbono, y para distinguir qué información es relevante para acceder a los mismos y cuál lo es al momento de distribuirlos.

2. Una vez que los pagos por resultados han sido recibidos del Fondo de Carbono:

en esta fase del proceso de distribución de beneficios los requisitos para los estados están asociados con la demostración de su capacidad para transferir los recursos de manera transparente, expedita y acorde con lo establecido en el Plan de Distribución de Beneficios (incluyendo los arreglos locales acordados de manera participativa). De acuerdo con el documento de la IRE, para poder participar en la distribución de beneficios en el contexto de dicha iniciativa los fondos estatales y regionales deberán cumplir con ciertos requisitos de elegibilidad a ser establecidos por la CONAFOR – por ejemplo, los mencionados en la sección 3.1.4 de este documento. La verificación del cumplimiento con estos criterios mínimos debería realizarse cuando los fondos se inscribieran para tomar parte en la IRE, y una verificación adicional debería tener lugar previo a la transferencia de los pagos por resultados correspondientes al estado por parte del FFM. En esta segunda instancia, la información requerida debería proveer elementos para comprobar que las condiciones de elegibilidad siguen siendo cumplidas por el fondo estatal, y también que sus operaciones siguen buenas prácticas (por ejemplo, reportes de auditorías realizadas el año anterior).

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

La verificación de que este requisito se cumple podría recaer sobre el Comité Mixto del FFM, considerando que entre sus funciones se incluye, como se mencionó anteriormente en este documento, asegurar que cuando se transfieran recursos a los gobiernos de los estados o municipales sea bajo los procedimientos adecuados y se garantice en todo momento que se operen a través de un organismo responsable, debida y legalmente constituido. La CONAFOR podría decidir que la falta de cumplimiento de estos requisitos podría resultar en sanciones o en la inhabilitación parcial o total del fondo estatal para recibir y distribuir beneficios (ver sección 3.1.4).

Adicionalmente, en esta etapa del proceso de distribución el gobierno del estado deberá entregar un documento en el que se muestren los resultados de aplicar la fórmula de distribución de beneficios entre los diferentes PDI implementados en su territorio, así como las convocatorias desarrolladas para actividades de la segunda etapa y la minuta de las consultas que hubieran sido realizadas sobre estos dos temas y la documentación que explique cómo fue resuelta cualquier queja que hubiera surgido durante el proceso de consulta.

3. Después de la distribución de los pagos: los requisitos para los estados en esta etapa se centran en demostrar la implementación adecuada del Plan de Distribución de Beneficios en la práctica y en la recopilación de información que permita mejorar el esquema a través del tiempo. Por consiguiente, una vez canalizados los recursos a las actividades de segunda etapa, los fondos estatales deberán presentar a la CONAFOR un informe en el que consten las transferencias realizadas de tal forma que sea posible verificar que los recursos se distribuyeron de acuerdo al Plan de Distribución de Beneficios y en los tiempos y montos correspondientes. También deberán entregar un estado de cuenta para cada una de las subcuentas abierta para cada PDI del estado en el fondo estatal o regional. Toda esta información deberá ser contrastada por la CONAFOR (y/o los órganos de consulta relevantes) con la distribución de beneficios resultante de aplicar la fórmula correspondiente en el estado.

Es importante subrayar la importancia de que todos estos requisitos – junto con el resto de las reglas y fórmulas que compondrán el PDB- sean acordados con los gobiernos de los estados antes de la adopción del Plan de Distribución de Beneficios y de que posteriormente sean

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

formalizados. Esto podría hacerse a partir de los Acuerdos de Colaboración firmados entre la CONAFOR y los gobiernos de los estados participantes en la IRE.

3.4 Detalles operativos de la vinculación entre los arreglos locales de distribución de beneficios y los fondos estatales

En el documento de la IRE se señala que los recursos recibidos por los fondos estatales y regionales como pagos por resultados serán utilizados para financiar las actividades adicionales de la segunda etapa que los ejidos y comunidades hayan identificado previamente por medio de un proceso de construcción participativa y que consideren prioritarias para el manejo integral de su territorio (ver Figura 3).



Figura 3. Fases del proceso metodológico para la construcción de los arreglos locales para la distribución de beneficios.

Fuente: CONAFOR

Sin embargo, la IRE no describe el procedimiento por medio del cual los arreglos de distribución de beneficios a nivel local serán comunicados a los fondos estatales, ni define el proceso de toma de decisiones que se deberá seguir para entregar estos recursos. En esta sección se presentan propuestas sobre estos dos puntos.

Siguiendo el esquema de operación de la IRE, los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial (APDT) u otros Agentes de Desarrollo Territorial (ADT) que se definan, al ser los encargados de facilitar los procesos participativos para definir los arreglos de distribución de beneficios a nivel local, estarían en la mejor posición para comunicar dichos acuerdos a la entidad designada para asignar los pagos por resultados recibidos por los fondos estatales o regionales. Dicha entidad podría ser:

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

1. El Comité de Adjudicación del estado que estuvo encargado de dictaminar las propuestas de Planes de Inversión que fueron apoyadas y que incluye representantes de todos los sectores involucrados, i.e. el gobierno federal, el gobierno estatal y los gobiernos municipales, y los representantes de la sociedad civil y de la academia); o
2. Un Comité Mixto del fondo estatal o regional integrado por agencias del gobierno federal, así como de los gobiernos estatales y municipales y de representantes de la sociedad civil y los beneficiarios potenciales, al cual la IRE le adjudica ya una función de vigilancia sobre la implementación del Plan de Distribución de Beneficios y para lo cual establece que dicho Comité deberá ser notificado sobre los arreglos locales para la distribución de beneficios.

Al tener la misma composición de actores (y a que en ambos casos esta es compatible con lo establecido en la ENAREDD+ y la misma IRE), cualquiera de estos dos órganos podría asumir la función de decidir sobre la distribución a nivel local; sin embargo, podría considerarse una mejor opción que el mismo grupo que hubiera revisado los Programas de Inversión fuera el que tomara las decisiones con respecto a la distribución, ya que estaría más familiarizado con dichos programas.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, a diferencia del proceso de adjudicación aplicado a los Programas de Inversión, el proceso para la distribución de beneficios para actividades de la segunda etapa no tiene como objetivo decidir cuáles de ellas tendrían acceso a los beneficios económicos resultantes de los pagos por resultados obtenidos, sino más bien cómo se distribuirán dichos recursos, de tal forma que se garantice que los beneficiarios potenciales tengan un acceso justo, equitativo y efectivo al 100% de dichos pagos, y que los beneficios identificados sean culturalmente apropiados, con un enfoque de género e inclusivos generacionalmente, y orientados a reforzar las acciones para detener la deforestación y la degradación forestal. Para ello, está previsto que los arreglos locales de distribución de beneficios generen una convocatoria para acceder a los recursos disponibles, bajo los criterios que se definan a nivel local y permitan el cumplimiento de los atributos anteriores.

Considerando que las actividades de segunda etapa que surgirán de los procesos participativos con la intervención de todos los actores relevantes, debería presumirse que estas resultarán

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

adecuadas para la realidad local, y por lo tanto, no deberían evaluarse como parte del proceso de toma de decisiones sobre la distribución de beneficios a nivel local. Por ende, se supondría que el cumplimiento con los criterios arriba citados (pertinencia cultural, enfoque de género, etc.) debería alcanzarse como resultado de la aplicación de la metodología para el proceso participativo de consulta, y por consiguiente no sería ya necesario considerarlos al distribuir los pagos por resultados en los estados.

De esta forma, el principal criterio para realizar una distribución “equitativa y justa” en los estados es el desempeño de los Programas de Inversión, entendido como un reflejo del esfuerzo realizado durante el período de referencia del que se trate. Así, los mismos informes de avances que son presentados por los APDT o ADT a los gobiernos estatales podrían servir como base para definir los montos para actividades de segunda etapa de cada Programa de Inversión. Partiendo de la premisa de que todos los Programas de Inversión que muestren avances deberían recibir una parte de los pagos por resultados transferidos al estado para realizar actividades de segunda etapa, podría usarse el porcentaje de avance de cada uno de ellos con respecto a lo esperado en el período de referencia para distribuir dichos recursos proporcionalmente. Adicionalmente, esta proporción podría modificarse para tomar en consideración el área cubierta por cada Programa de Inversión, de tal forma que los más extensos reciban una mayor parte de los beneficios.

Al igual que sucede en la distribución de beneficios del nivel nacional al estatal, la repartición de estos recursos a nivel local debería incluir consideraciones para los casos en que las áreas cubiertas por los Programas de Inversión se vean afectadas por eventos catastróficos. Ante esta situación podría aplicarse un “pago solidario” como el propuesto en este documento para la distribución a nivel estatal, el cual debería poder utilizarse para las actividades de segunda etapa o para actividades que busquen remediar los impactos de dicho evento, si así se decidiera localmente.

Durante la distribución de beneficios a nivel local puede suceder que los recursos recibidos por un estado no sean suficientes para financiar todas las actividades de segunda etapa propuestas en dicho estado. En estos casos debería seguirse un proceso participativo para decidir cuáles son las actividades de segunda etapa que se consideran prioritarias para cada Programa de Inversión, de tal forma que sean éstas las que se desarrollen primero. Cabe señalar que esta

Desarrollo de los elementos para la elaboración del Plan de Distribución de Beneficios de la Iniciativa de Reducción de Emisiones

priorización también podría considerarse como parte del proceso participativo donde se decidan las actividades de segunda etapa, lo cual sería más eficiente y ahorraría recursos y tiempo. Si, por el contrario, sobraran recursos después de financiar todas las actividades de segunda etapa propuestas en un estado, estos se podrían acumular para ser aplicados (junto con los intereses que hubieran podido producir) durante la distribución de beneficios del siguiente período de referencia.

Una vez que la entidad relevante (i.e. el Comité Mixto o un Comité de Adjudicación) haya aplicado los criterios arriba descritos para determinar la proporción de los pagos que se aplicarán a las actividades adicionales de cada Programa de Inversión, y haya definido (con base en la priorización decidida localmente) que actividades serán apoyadas con ellos, publicarán una convocatoria regional dirigida a los beneficiarios potenciales para que accedan a los recursos disponibles para las actividades o proyectos elegibles. Posteriormente, dicha entidad, deberá hacer llegar la documentación especificando los datos de los beneficiarios designados y los montos correspondientes al área del fondo estatal o regional encargada de llevar a cabo la transferencia de recursos, la cual, siguiendo los procedimientos establecidos para ello, iniciará el desembolso de los mismos.



Alianza
MéxicoREDD+
Con la gente por sus bosques

www.alianzamredd.org



AlianzaMREDD



alianzaMREDD



AlianzaMREDD

