

Programa Jurisdiccional REDD+ Misiones, Argentina

Marco Legal

Agosto 2024

I. Introducción

Con el objetivo de desarrollar políticas públicas, incentivos y sistemas de salvaguarda que resulten en la reducción de deforestación y degradación en los bosques nativos de la provincia, el Gobierno Provincial de Misiones, Argentina (el “GPM”), está implementando un Programa REDD+ Jurisdiccional (el “Programa”). El Programa ha desarrollado una Estrategia REDD+ provincial, un Sistema de Información de Salvaguardas (SIS) provincial, un sólido sistema de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV) y un Mecanismo de Distribución de Beneficios (MDB).

El Programa busca ser certificado ante el estándar internacional VERRA utilizando el marco Jurisdiccional y Anidado REDD+ (JNR), escenario 2, que es el escenario que permite desarrollar proyectos independientes por parte de privados (si así lo desearan). De esta manera, mediante el acceso a los mercados voluntarios de carbono, el gobierno provincial mejorará la implementación de la Estrategia REDD+ para reducir la deforestación y la degradación forestal a través de una variedad de medidas que incluyen regulación, planificación estratégica, consultas con las partes interesadas, e implementación de acciones, incentivos, control de incendios y medidas para reducir la tala ilegal, entre otras.

Es importante notar que las actividades del Programa están limitadas a la reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques nativos. Actividades que fijan carbono como forestación, reforestación, regeneración natural asistida no son actividades elegibles en el marco JNR.

Los fondos provenientes de la comercialización de los créditos de carbono del Programa obligatoriamente deben ser destinados al fortalecimiento y mantenimiento del Programa, a la implementación de la Estrategia Provincial REDD+, al pago directo a los propietarios de inmuebles con bosques nativos (como pago por resultados de conservación), a los pueblos originarios y a entidades que aportan indirectamente a la conservación de los bosques nativos como las instituciones educativas, organismos no gubernamentales y municipios.

II. Autoridad del Gobierno Provincial de Misiones (GPM) para desarrollar un Programa REDD+ Jurisdiccional

La potestad legal del Gobierno de Misiones para diseñar, implementar y operar un Programa REDD+ Jurisdiccional deriva de, entre otras:

- A. Los artículos 41, 121, 124 y concordantes de la Constitución Nacional;
- B. Los artículos 50, 56 y 57 de la Constitución de Misiones;
- C. La Ley Nacional Nº 26.331, Decreto Presidencial 91/2009;
- D. La Ley Nacional Nº 25.675;
- E. Ley de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global 27.520 y Decreto Nacional 1030/20
- F. La Ley Provincial XVI Nº 105, reglamentada por el Decreto 67/2011;
- G. La Ley Provincial XVI Nº 103 y
- H. La Ley Provincial XVI Nº 53 de Bosques Protectores.
- I. La ley Provincial I Nº 172 de creación de la Secretaria de Estado de Cambio Climático

Mandato constitucional para regular y preservar los recursos naturales

La República Argentina es un estado federal, caracterizado por una organización política descentralizada con veintitrés provincias y una ciudad autónoma. Las provincias son entidades autónomas que conservan todos los poderes no expresamente delegados al gobierno nacional conforme el Artículo 121 de la Constitución Nacional.¹

La Constitución Nacional establece que corresponde a las provincias el dominio originario sobre los recursos naturales existentes dentro de su territorio².

¹ Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

² Artículo 124: Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Por otra parte, el artículo 41 de la Constitución Nacional³ establece que todo ciudadano tiene derecho a un medio ambiente sano. Esto se implementa al ordenar al gobierno nacional a establecer los presupuestos ambientales mínimos y a las provincias desarrollar medidas y políticas complementarias que se alineen con dichos estándares mínimos, sin alterar su sustancia.

Por ello, conforme la Constitución Nacional, la Provincia de Misiones tiene la potestad legal para regular en materia de bosques nativos y, en particular, para colaborar en la lucha contra el cambio climático a través de los bosques nativos existentes en su territorio.

Asimismo, cada una de las provincias cuenta con su propia constitución en donde regulan la materia ambiental y los recursos naturales existentes en su territorio. Para el caso de Misiones, el artículo 56 de su Constitución, establece que los bosques nativos serán protegidos para asegurar su explotación racional y brindar el mayor beneficio social posible. A la par del derecho de gozar de un ambiente sano, existe el deber de preservarlo, exigible tanto a los habitantes como a las autoridades. En este sentido, el artículo 57 de la Constitución Provincial ordena que se dicten leyes destinadas a preservar y mejorar el suelo, la flora y la fauna.

El artículo 50 de la Constitución de Misiones establece la competencia del Gobierno Provincial para proponer iniciativas que promuevan el desarrollo económico de la Provincia en colaboración con todos los actores relevantes. Asimismo, el artículo 4 de la Ley Provincial XVI N° 103 otorga la competencia al Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables (MEyRNR) para establecer distintos mecanismos de desarrollo con bajas emisiones de carbono. El Programa generará recursos para financiar actividades que generen empleos y oportunidades vinculadas a la preservación del medio ambiente y las metas planteadas en la estrategia Provincial REDD+.

En línea con los mandatos constitucionales, a nivel nacional se dictó la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos N° 26.331 (la “Ley de Bosques”),

³ Artículo 41.- Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

sancionada en 2008, que establece los estándares ambientales mínimos para el enriquecimiento, restauración, conservación, uso y manejo sustentable de los bosques nativos. Para implementar la Ley de Bosques, Misiones promulgó la Ley Provincial XVI – N° 105 en 2010. Los objetivos establecidos por estas leyes incluyen la elaboración del Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos (OTBN), la autorización de cualquier cambio de uso del suelo o manejo sostenible de los bosques nativos, el monitoreo y control de las actividades forestales y de cambio de uso del suelo, y la aplicación de sanciones por incumplimiento.

Las políticas actuales de financiamiento a nivel nacional no permiten a las provincias afrontar las medidas necesarias para implementar cabalmente los estándares mínimos establecidos en la Ley de Bosques. Esta limitación ha impulsado a la provincia de Misiones a buscar alternativas para generar ingresos a través de este Programa Provincial REDD+, como un mecanismo complementario que permita la implementación de la Ley de Bosques generando fondos adicionales para los esfuerzos de conservación de la provincia.

Misiones también promulgó la Ley Provincial XVI N° 103 en 2009, que regula los pagos por servicios ambientales generados por los bosques nativos o plantaciones forestales. Estos pagos podrán provenir de convenios suscritos entre el Gobierno Provincial y entidades privadas o públicas.

La Ley General del Ambiente N° 25.675 (la “LGA”) establece los presupuestos mínimos para lograr una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. La ley contempla los siguientes aspectos: principios de política ambiental, instrumentos de política y gestión, regulación ambiental, entre otros. La ley establece un sistema de coordinación interjurisdiccional federal para la implementación de políticas ambientales a escala nacional y regional a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (el “COFEMA”). El COFEMA está integrado por la Subsecretaría de Ambiente de la Nación como representante del gobierno nacional y la máxima autoridad ambiental de cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Actualmente, el ministro de Ecología y Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Misiones preside el COFEMA.

A través de la Ley N° 27.270, Argentina ratificó el Acuerdo de París, cuyo objetivo es limitar el calentamiento global por debajo de 2 grados centígrados, y preferiblemente a 1.5, en comparación con los niveles preindustriales. El Acuerdo de París solicita a cada nación que defina y comunique sus acciones climáticas a partir de 2020, conocidas como Contribuciones Determinadas a Nivel

Nacional (NDCs, por sus siglas en inglés). Estos planes climáticos representan el compromiso de cada país para reducir sus emisiones, teniendo en cuenta sus propias circunstancias y capacidades nacionales, y bajo el marco legal que establece que cada nación debe asumir "responsabilidades comunes pero diferenciadas". En este contexto, la financiación de proyectos para la mitigación de gases de efecto invernadero (GEI) se presenta como una solución viable para implementar planes de adaptación que fortalezcan la resiliencia ante la vulnerabilidad climática, con el objetivo de cumplir con las metas establecidas.

La provincia de Misiones crea en el año 2020 la Secretaría de Estado de Cambio Climático mediante la Ley I No 172 la que, entre otras funciones, debe asistir al Gobernador en el desarrollo e implementación de planes, programas y estrategias de reducción de gases de efectos invernadero, mediante acciones de mitigación, adaptación y resiliencia al cambio climático, las que deberán ser diseñadas en la elaboración del Plan de Respuesta de la Provincia al Cambio Climático.

En este marco la Ley de Presupuesto Mínimos 27.529 de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático Global, el Decreto Nacional No 1030/20 y la Resolución No 539/23 del COFEMA, imponen a todas las jurisdicciones el deber de realizar inventarios y los planes provinciales de respuesta al cambio climático, el Programa Jurisdiccional forma parte de la estrategia de reducción de emisiones del sector AFOLU del Plan de Respuesta al Cambio Climático de la provincia.

III. Programa REDD+ Jurisdiccional

Para cumplir con las normas, políticas y estrategias antes mencionadas, el GPM tiene la autoridad de desarrollar e implementar el Programa REDD+ Jurisdiccional como una política pública, y de comercializar los créditos de carbono certificados en el marco del Programa para financiar el Programa, pudiendo compartir los beneficios entre distintos actores en forma de pagos directos e indirectos. Los créditos certificados en el marco del Programa REDD+ Jurisdiccional consideran la incidencia de las políticas públicas provinciales y las actividades resultantes de las mismas en la reducción de emisiones.

Existen antecedentes sobre los derechos de transferencia de resultados por reducción de emisiones jurisdiccionales en Argentina. El Gobierno Nacional firmó un acuerdo para transferir al Fondo Verde del Clima (FVC)⁴ los resultados de 18.731.707 t de CO₂ equivalente (dieciocho millones setecientos

⁴ El Fondo Verde del Clima (FVC) es un fondo para el financiamiento climático que se estableció en el marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

treinta y un mil setecientos siete toneladas de dióxido de carbono equivalente) de emisiones evitadas gracias a la reducción de la deforestación de bosques nativos durante el período 2014-2016. El gobierno nacional argumentó que la facultad de transferir dichos resultados al FVC deriva, entre otras disposiciones, del Artículo 124 de la Constitución Nacional, que reconoce el dominio originario por parte de las provincias de los recursos naturales existentes en su territorio:

“Por lo tanto, el acuerdo alcanzado en el marco del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) entre las provincias y el MAyDS en relación con los pagos por resultados (RBP, por sus siglas en inglés) REDD+ del GCF⁵, excluye posibles reclamos de las provincias, originalmente propietarias de los recursos naturales, sobre el volumen de RE⁶ transadas con el GCF.”

El Programa amplía las oportunidades que tiene un titular de propiedad con bosque nativo

El Programa REDD+ Jurisdiccional de Misiones es un programa de nivel jurisdiccional que evalúa políticas públicas, las actividades ejecutadas a raíz de estas, y su incidencia en la reducción de las emisiones de carbono en toda la provincia, por lo que cubre todos los bosques nativos de la provincia. Sin embargo, el GPM no limita la facultad de los propietarios privados para desarrollar proyectos propios de reducción de emisiones, pudiendo generar y comercializar directamente sus propios créditos de carbono resultantes de la actividad de su proyecto en los mercados voluntarios de carbono. Asimismo, el GPM permite al propietario privado solicitar la exclusión de sus predios con bosques nativos del Programa, con el simple acto de presentar una declaración jurada que pondrá a disposición el MEyRNR a tal efecto. En resumen, las posibilidades que tienen los propietarios privados respecto del Programa son las que siguen:

Proceso	Descripción
Participación en el Programa	El GPM certifica que la cobertura boscosa en el predio privado no ha cambiado durante el período de monitoreo relevante, y el titular del predio recibe beneficios en función del Mecanismo de Distribución de Beneficios.
Anidación	El titular de un inmueble con bosques nativos que quiera desarrollar un proyecto privado de reducción de emisiones lo puede hacer sin ningún

⁵ “GCF” son las siglas en inglés para Fondo Verde del Clima (siglas en inglés).

⁶ “RE” significa reducción de emisiones.

	impedimento. La anidación del proyecto significa que la contabilidad de este proyecto se integra dentro de los sistemas de contabilidad de la Provincia de Misiones. Esto implica que el proyecto anidado genera sus propios créditos de carbono provenientes de reducción de emisiones y dicha reducción de emisiones será descontada de la contabilidad del Programa.
Exclusión	El titular de un inmueble con bosques nativos puede manifestar en cualquier momento su voluntad de excluir su propiedad del Programa. Para el caso de la exclusión, en el momento que un propietario lo decida y cualesquiera sean sus motivos, renuncia a recibir cualquier beneficio del Programa. Esta exclusión puede decidirse durante cualquier momento del desarrollo del Programa. Los pagos recibidos por períodos anteriores a la exclusión no deberán ser reintegrados.
Silencio, ausencia de manifestación	Los beneficios que le corresponden al titular de un inmueble con bosques nativos que no se haya manifestado respecto a la participación o exclusión de su propiedad en el Programa, se mantendrán dentro del fideicomiso específicamente creado para administrar los fondos derivados de la comercialización de los créditos de carbono del Programa por un plazo de al menos dos (2) años. Transcurrido ese plazo, los fondos regresarán a la Cuenta 2 para ser distribuidos en los períodos subsecuentes.

IV. Fundamentación sobre la Protección de los Derechos de los Propietarios Privados en el Marco del Programa Jurisdiccional REDD+

- *El Programa no restringe ninguna de las opciones o posibilidades que tenían los propietarios privados previo a la existencia del Programa*

En el marco del Programa, el GPM reafirma el derecho de los dueños de propiedades con bosques nativos en la provincia de Misiones a desarrollar actividades económicas en sus propiedades, dentro de los límites de las leyes vigentes. En efecto, garantiza que los propietarios de tierras con bosques nativos mantengan todos los derechos y posibilidades que tenían antes de la implementación del Programa, por ejemplo, un dueño de una propiedad categoría verde podrá desarrollar un plan de promoción para hacer cambio de uso del suelo como lo hacía antes de la puesta en marcha del Programa y siguiendo las leyes vigentes.

- *... incluyendo la de certificar sus propios créditos de carbono*

El Gobierno de la Provincia de Misiones respeta los derechos de los dueños de bosques nativos a desarrollar proyectos de carbono forestal bajo estándares del mercado voluntario de carbono (en cualquiera de sus formas, REDD+, ARR, IFM o ALM) y que resulten en la certificación de captura de carbono o reducción de emisiones y en la emisión de créditos de carbono.

Los propietarios podrán comercializar los créditos de carbono que se generen en sus proyectos en los mercados voluntarios de carbono. Lo único que el proponente del proyecto de carbono tendrá que hacer es registrar el proyecto en el Registro Provincial con el fin de evitar doble contabilidad. Este procedimiento será gratuito. Para evitar dudas, los resultados del Programa sustraerán los resultados de cualquier eventual proyecto independiente.

- *El Programa da el derecho a participar de los beneficios del Programa a los titulares de las propiedades que tengan bosque nativo*

El Programa le brinda la oportunidad de participar en los beneficios del mismo a través de un mecanismo diseñado por el GPM que incluye pagos directos y beneficios no monetarios (como un mejor sistema de control de deforestación ilegal o de incendios forestales) para incentivar la protección de los bosques nativos.

- *El Programa no incluye plantaciones forestales ni ninguna otra actividad que fije carbono*

Este Programa se enfoca exclusivamente en la conservación de bosques nativos y no incluye plantaciones forestales ni actividades de captura o fijación de carbono. Actividades como forestación, reforestación o regeneración natural asistida están fuera del alcance del Programa y no son consideradas para la contabilidad de carbono del mismo.

- *La generación de los créditos de carbono por reducción de emisiones por deforestación no ocurre por el simple hecho de la existencia del almacenamiento de carbono*

La generación de créditos de carbono se da por la realización de actividades que conllevan a la reducción de emisiones por deforestación en bosques amenazados, y que dichas actividades y sus resultados sean certificados por auditores independientes. En las actividades jurisdiccionales que conllevan a la reducción de emisiones, esto tiene carácter sistémico, ya que puede involucrar actividades distanciadas de la frontera forestal de una propiedad específica o puede resultar de políticas públicas.

- *En Misiones el 90% de la deforestación es ilegal y no proviene de los titulares de las propiedades*

El Programa no solo busca incentivar a los propietarios de la categoría verde para que no hagan cambios de uso de suelo (única categoría que podría hacerlo dentro de la ley vigente), sino abordar la deforestación ilegal que ocurre en la Provincia, la cual representa cerca del 90% de la deforestación total de la Provincia. Es por ello que una parte de la Estrategia REDD+ Provincial incluye avanzar hacia una gobernanza forestal sólida que incluye el fortalecimiento de la aplicación de la ley, y que permite por ejemplo abordar el problema de invasiones de propiedades privadas.

El Programa invita al sector privado a complementar este Programa con actividades privadas que eventualmente puedan generar créditos en sus propios proyectos. Mientras tanto, el Programa seguirá incentivando a los titulares de predios privados a través del MDB y basándose en la lógica del pago por resultados y beneficios indirectos.