

El Mecanismo para la Conservación de la Biodiversidad y los recursos de compensación en el Estado de Río de Janeiro

Autores:

Manoel Serrão

Luiza Mucillo

Fondo:

Funbio

Brasil | 2011



Latin American and Caribbean
Network of Environmental Funds

Estudios de Caso

**El Mecanismo para la Conservación de la
Biodiversidad y los recursos de compensación
en el Estado de Río de Janeiro**

Contexto

La compensación ambiental en Brasil es la mayor fuente disponible de recursos extra-presupuestales para la financiación de las unidades de conservación (UCs).

A diferencia de otros países, las compensaciones en Brasil se han definido para “compensar” daños ambientales causados por la implementación de proyectos de desarrollo que no pudieron ser evitados o mitigados aunque exigido en el proceso de aprobación del uso de las mejores técnicas disponibles. Las medidas de mitigación de un proyecto, requisito para la obtención de la licencia de instalación u operación, son 10 veces mayores en volumen y recursos que las compensaciones. Aún así, los valores de la compensación sumados a los recursos federales y estatales son de R\$2 billones (cerca de 1,187 billones de dólares). Sin embargo en la realidad, su ejecución ha enfrentado problemas importantes desde el inicio, los cuales van desde asuntos jurídicos entre el sector privado y los órganos públicos, hasta las limitaciones en la capacidad de formular la demanda y la absorción de recursos de los órganos gestores de las UCs.



El modelo propuesto originalmente tenía previsto que la ejecución de los recursos de compensación le competía a los emprendedores. Esta manera de ejecutar los recursos genera “deseconomías” pues la mayoría de las veces involucra actividades muy diferentes a la finalidad que tienen estas empresas y sus escalas de actuación.

Contexto Legal

La **Compensación Ambiental**, prevista en el artículo 36 de la Ley 9.985/00¹, es exigida en la implementación de proyectos que puedan generar un significativo impacto ambiental, teniendo como base el estudio del impacto ambiental y su respectivo informe - EIA/RIMA, se obliga al emprendedor a dar apoyo a la implementación y mantenimiento de las unidades de conservación (UCs) del grupo de Protección Integral.

Aunque ciertas actividades generen impactos ambientales negativos inevitables, tendrán que ser realizadas en nombre del interés público. En estos casos, agotadas las medidas preventivas o mitigadoras, la compensación ambiental² será invocada para compensar esos efectos colaterales. En Brasil, la Federación, los Estados y los Municipios pueden licenciar actividades económicas.

¹“En los casos de licencia ambiental de proyectos con impacto ambiental significativo, considerado así por el órgano ambiental competente, basado en estudio de impacto ambiental y respectivo informe - EIA/RIMA, se obliga al emprendedor a dar apoyo a la implementación y mantenimiento de la unidad de conservación del Grupo de Protección Integral, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo y en el reglamento de esta Ley.” (Art. 36 da Ley 9.985/00)

² “Cuando el proyecto afecte una unidad de conservación específica o su zona de amortiguación, la licencia a la que se refiere el caput de este artículo, solo podrá ser concebido mediante la autorización del órgano responsable por su administración y la unidad afectada aunque no pertenezca al Grupo de Protección Integral, deberá ser una de las beneficiarias de la compensación definida en este artículo.” (§ Art. 36 da Ley 9.985/00)

El órgano ambiental competente deberá definir cuales UCs se deben beneficiar con la compensación. La prioridad se da a aquellas UCs del grupo de Protección Integral. Sin embargo, excepcionalmente, cuando el proyecto afecte directamente la zona de amortiguación de las unidades del grupo de uso sostenible, estas también se beneficiaran. Como regla, cada UC impactada se debe beneficiar.

Actualmente, desde el punto de vista normativo, aún hay que aclarar algunos conceptos tanto en el significado de la naturaleza de los recursos, si son considerados públicos o privados, así como las metodologías de cálculo de los valores a ser compensados.

Histórico

Buscando solucionar las dificultades relatadas por los emprendedores y maximizar el alcance de los resultados positivos, en diciembre del 2007 la Secretaría de Estado del Ambiente de Río de Janeiro – SEA/RJ contrató el Fondo Brasileiro para la Biodiversidad – FUNBIO para diseñar un mecanismo que viabilizase la gestión y ejecución, de una manera ágil y transparente, de los recursos de la compensación ambiental del Estado.

El diseño de este mecanismo llamado Mecanismo para la Conservación de la Biodiversidad del Estado de Río de Janeiro, de ahora en adelante denominado FMA/RJ, prevé la posibilidad de gestión y ejecución de los recursos provenientes de diferentes fuentes, tales como la compensación ambiental, donaciones y nuevos instrumentos económicos.

En diciembre del 2008, fue iniciada la fase experimental (piloto) del FMA/RJ, específicamente con recursos de Compensación Ambiental y Donación. Fueron ejecutados recursos provenientes de la compensación ambiental del proyecto de Thyssenkrupp CSA Siderúrgica del Atlántico, por un valor de R\$ 3.1 millones y una donación del Banco Alemán KfW de aproximadamente R\$500 mil.

En diciembre del 2009, luego de la conclusión satisfactoria de la fase piloto, se celebró un convenio entre SEA y FUNBIO para la operación, mantenimiento y control de FMA/RJ.

Entre los próximos pasos de esta iniciativa está constituir un Fondo de *Endowment* que garantice el cubrimiento de los costos recurrentes de las UCs estatales a largo plazo y el desarrollo de una planeación para la aplicación de los recursos.

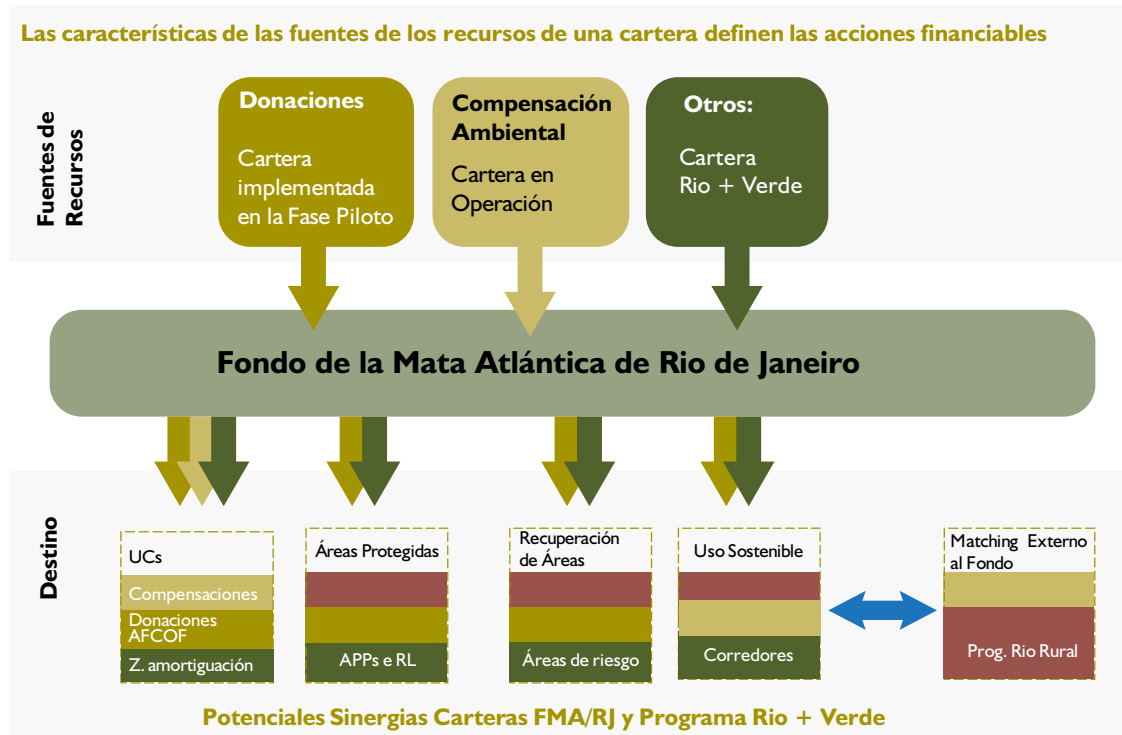


Estructura de Gobernanza

Los principales actores de la Gobernanza del FMA/RJ son:

- La Secretaría de Estado del Ambiente – SEA/RJ le compete por la coordinación de la operación, mantenimiento y control del mecanismo y signataria del Convenio.
- La Cámara de Compensación Ambiental – CCA/RJ, vinculada a la Secretaria de Estado del Ambiente – SEA/RJ, es responsable por la aprobación de los proyectos que serán financiados y por el destino de los recursos oriundos de la compensación ambiental.
- El Instituto Estatal del Ambiente – INEA/RJ, órgano gestor de las UCs estatales, es uno de los beneficiarios de los recursos de compensación ambiental depositados en el FMA/RJ. Los otros beneficiarios son: el ICMBio, órgano gestor de las UCs federales y los órganos municipales del medio ambiente gestores de las UCs municipales.
- Al gestor FMA/RJ, actualmente Funbio, le compete el acompañamiento técnico y financiero de los proyectos aprobados por la Cámara de Compensación Ambiental, la realización de los servicios de *procurement* (compras y contrataciones), la gestión financiera de los recursos (inclusive la propuesta y ejecución de una política de gestión de activos), la articulación con los órganos ambientales, la entrega de informes de monitoreo físico-financiero y rendición de cuentas y el desarrollo y disponibilidad de un sistema informatizado para la ejecución, acompañamiento y rendición de cuentas de los proyectos.

Concepción General del FMA/RJ





Anualmente la ejecución del Mecanismo es evaluada por auditorías independientes y el reembolso de los costos operacionales de Funbio es realizado mediante la autorización de SEA/RJ, con rendimientos de los recursos oriundos de la compensación ambiental administrados en FMA/RJ.

Reglas y procedimientos

En el proceso de una licencia ambiental, el INEA/RJ le presenta al emprendedor las opciones que tiene para ejecutar la compensación ambiental – ejecución directa; ejecución por medio de la contratación de terceros bajo su responsabilidad; o adhesión a FMA/RJ. La alternativa escogida resulta en la celebración del Término de Compromiso de Compensación Ambiental entre el emprendedor e INEA/RJ.

En el caso específico de escoger la opción por FMA/RJ, además de la celebración del Término de Compromiso, el emprendedor debe firmar una carta de adhesión que la Directoría de Licencias de INEA/RJ entregará a SEA/RJ y a Funbio. El emprendedor efectuará los depósitos, en las condiciones establecidas en este Término, en cuenta bancaria específica indicada por Funbio.

Los beneficiarios pueden acceder a los recursos por medio de proyectos aprobados por la CCA/RJ, conforme procedimientos previstos en las resoluciones de SEA/RJ. SEA/RJ entrega los proyectos a Funbio el cual establece un vínculo directo con los beneficiarios para la ejecución de lo que fue pactado.

Ventajas de la adhesión a FMA/RJ

Desde el punto de vista privado:

La principal ventaja es la exoneración del emprendedor de la responsabilidad de ejecutar la compensación ambiental, lo que resulta en una ejecución mas rápida y eficiente de esos recursos.

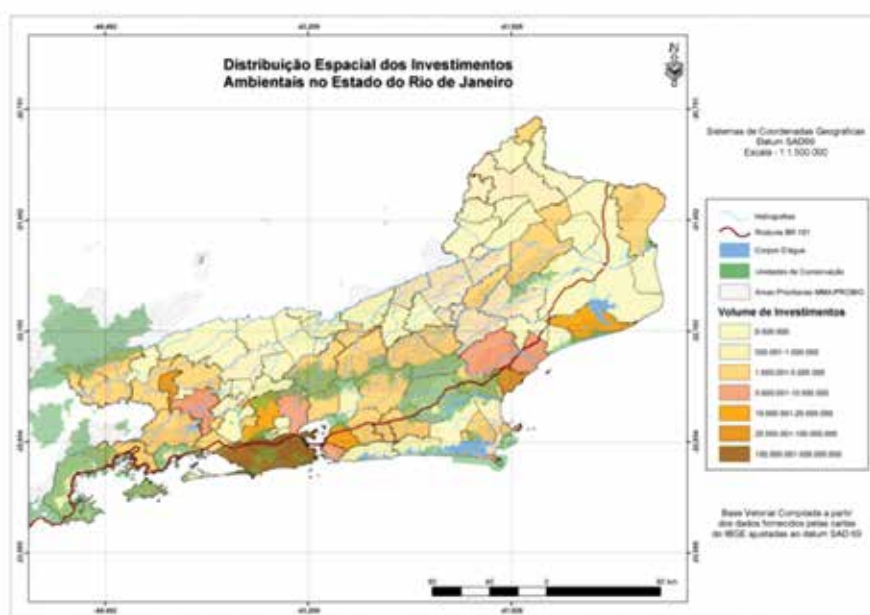
Um segundo aspecto trata del bajo riesgo de esta operación aportada por la gobernanza pública de FMA/RJ, que transmite confiabilidad a los emprendedores, ya que el destino de los recursos es determinado y fiscalizado por los órganos ambientales competentes.

Desde el punto de vista público:

La constitución del FMA/RJ contribuye para la solución de conflictos como resultado de la implementación de las UCs, como por ejemplo la agilización de la regularización agraria, lo que minimiza los “efectos Tiebout” (movilidad de las poblaciones) y el comportamiento de “rentseeking” (reacción negativa de los agentes económicos) .

Las UCs son usualmente consideradas onerosas. Además del costo de oportunidad, como resultado de la existencia de un área cuyas actividades económicas usuales son limitadas, las UCs demandan recursos para poder cumplir el papel para las cuales fueron creadas. Esos costos son normalmente vistos y valorizados por la sociedad. Por otro lado, las UCs tienen un papel importante para la economía, sea a través de la generación de diversos bienes y servicios ambientales o a través de la inyección directa de recursos en la economía local, regional o nacional. Las UCs pueden ampliar o diversificar la actividad económica en municipios, por lo regular, con una pequeña actividad económica, permitiendo así un cambio de postura en los gestores de los órganos ambientales frente a otros sectores de la administración pública y en la relación con el sector privado. La sociedad, sin embargo, tiene dificultad de ver esas externalidades positivas, inclusive porque algunas de ellas aún no tienen valor de mercado.

El mapa abajo demuestra la convergencia entre la existencia de las UCs y la inversión de “origen ambiental”, que en los próximos años puede alcanzar la cifra de R\$1 billón de reales (equivalente a 594 millones de dólares), o la décima segunda economía del Estado de Río de Janeiro.



Desde el punto de vista de la Sociedad civil:

Los recursos aportados por FMA/RJ amplían la capacidad de realizar inversiones en las UCs, con un impacto directo en la calidad y cantidad de los servicios ambientales prestados por esas unidades, con destaque para la apertura de los parques para el uso público, que por su vez genera nuevos recursos criando así un círculo virtuoso.

Resultados

Actualmente, el Mecanismo para la Conservación de la Biodiversidad tiene en cartera de cerca de R\$227 millones (equivalente a 135 millones de dólares) y desde ya beneficia a 15 UCs, entre unidades estatales, federales y municipales.