

Resumen de Lecciones aprendidas para REDD+ de PSA y los programas de incentivos para la conservación.

Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador



FONAFIFO, CONAFOR y Ministerio de Medio Ambiente del Ecuador. 2012. Lecciones aprendidas para REDD+ de PSA y los programas de incentivos para la conservación. Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador.

Este informe es un resumen de un documento completo preparado en colaboración con el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, la Comisión Nacional Forestal, el Ministro de Medio Ambiente del Ecuador, Forest Trends, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques, y la región de América Latina y el Caribe en el Banco Mundial.



Un informe auspiciado por el Banco Mundial



Introducción

Entre sí, México, Costa Rica y Ecuador tienen una experiencia sustancial en la implementación de pagos por servicios ambientales (PSA) y de programas de incentivos para la conservación. Aún así, muchos aspectos de sus experiencias son entendidos pobremente, y requerirían de atención especial en cualquier uso nuevo o expandido de este tipo de iniciativas. Mientras estos países, como muchos otros, se preparan para implementar enfoques integrados para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los bosques (REDD o REDD+ con conservación, manejo sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono), buscan entender cómo las lecciones y los desafíos de sus experiencias pasadas, así como lecciones más amplias de iniciativas similares alrededor del mundo, pueden brindar información a sus políticas, marcos institucionales, herramientas y estrategias emergentes de REDD+.

Un requisito clave para PSA y REDD+ es que los pagos deben estar condicionados al desempeño —es decir, los participantes que han logrado ciertos resultados o que han hecho (o se han abstenido de hacer) ciertas actividades. A su vez, los pagos basados en desempeño requieren el soporte de marcos jurídicos y de políticas, así como el efectivo monitoreo, verificación e informes. Más aún, deben estar cuidadosamente dirigidos a alcanzar los resultados ambientales y sociales deseados, teniendo en cuenta los objetivos particulares del programa así como las sinergias y concesiones con otros objetivos, programas y sectores.

Los pagos por desempeño, tales como PSA, ya sean basados en mercados o en fondos, serán un elemento importante de los mecanismos nacionales y subnacionales de REDD+. Por lo tanto, aprender de las experiencias pasadas va a permitir a los gobiernos nacionales y subnacionales evitar los errores anteriores mientras que se adaptan enfoques exitosos para el contexto de REDD+. La pregunta central es si, y cómo, PSA y las iniciativas para la conservación pueden ser instrumentos efectivos de REDD+.

En COP16 en Cancún, representantes de Costa Rica, México y Ecuador sostuvieron una discusión sobre PSA y programas de incentivos para la conservación en estos tres países y su relación con REDD+. Basándose en el éxito de esa discusión preliminar, Costa Rica, México y Ecuador están trabajando con el Banco Mundial y Forest Trends para documentar experiencias de PSA y las implicaciones para sus programas y políticas de REDD+, y para hacer esta experiencia disponible a nivel internacional para las partes interesadas de REDD+.

Este informe hace parte de ese trabajo y describe lecciones aprendidas en cinco áreas clave:

- a) Aspectos legales de PSA, incentivos para la conservación y programas REDD+ a través del enfoque de acuerdos de participación
- b) Reducción de la pobreza, sustento y otras cuestiones de equidad
- c) Evaluación y manejo de sinergias y concesiones entre programas, sectores e incentivos

- d) Medición, informes y verificación de actividades y resultados
- e) Mecanismos financieros, objetivos y el control de costos administrativos

Específicamente, el informe describe ejemplos de cómo se han abordado estos temas en programas nacionales y cómo estas experiencias pueden informar sobre el desarrollo de REDD+ en estos tres países y más allá.

Metodología

Este informe está basado en una revisión amplia de la literatura, discusiones con expertos en el terreno, y discusiones y comentarios de un taller y dos paneles en Costa Rica, Durban y Washington. Una lista de las personas entrevistadas y de los participantes del taller se puede encontrar en la sección de agradecimientos que le sigue al informe. Forest Trends recopiló información para el proyecto, agregando aportes de personas con experiencia de primera mano en el diseño y la implementación de programas nacionales en los tres países foco. El Banco Mundial suministró apoyo conceptual y editorial y financió el proyecto.

El informe está dividido en cinco secciones temáticas, como se describió anteriormente. En general, los temas son discutidos en términos de lecciones discretas para REDD+ de la experiencia con PSA y programas nacionales de incentivos para la conservación. Cada lección resume información relevante de literatura más amplia de PSA, destaca experiencias en esta área en los países foco, y describe la aplicabilidad a estrategias nacionales de REDD+.

Breve sinopsis de los programas nacionales

Costa Rica y México han sido pioneros en la creación de mecanismos PSA. Costa Rica comenzó su plan de programa de PSA en 1997, coordinado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) con fondos de un impuesto en combustibles fósiles. Para 2009, había 671,000 hectáreas bajo el PSA. Esto ayudó a aumentar la cubierta forestal nacional de 44% en 1998 a 51% en 2005. La experiencia de Costa Rica es también notable pues considera establecer un marco de políticas, legal e institucional propicio para PSA.

México comenzó su Programa de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) en 2003 con fondos asignados de las tasas de uso de agua nacionales. El PSAH incluía pagos a propietarios de tierras ejidales y comunidades agrarias, así como a propietarios individuales, para mantener bosques en áreas hidrológicamente importantes. En 2004 se agregó el Programa para Desarrollar el Mercado de Servicios Ambientales por Captura de Carbono y los derivados de la Biodiversidad y para Fomentar el Establecimiento y Mejoramiento de Sistemas Agroforestales (PSA-CABSA). Desde entonces estos

programas se han integrado en uno solo conocido como Programa de Pagos por Servicios Ambientales del Bosque (PSAB). Actualmente PSAB cubre 2.2 millones de hectáreas de bosque.

Más recientemente, Ecuador creó en 2008 el programa de incentivos para la conservación Socio Bosque. Adicionalmente, en junio de 2009 el Ministerio de Medio Ambiente estableció el “Capítulo Páramo” de Socio Bosque, el cual ha resultado en la conservación adicional de aproximadamente 18.000 hectáreas de este sistema andino, de gran importancia para la protección y regulación de recursos hídricos. Para 2011 aproximadamente 868.000 hectáreas de bosque nativo y otros ecosistemas prioritarios estaban protegidos.

PSA e iniciativas nacionales para la conservación como componentes básicos para REDD+

Con base en las tres experiencias nacionales, Costa Rica, México y Ecuador, apoyados por Forest Trends, el Banco Mundial y varios expertos, han identificado lecciones clave interrelacionadas (y en ocasiones superpuestas) para contribuir información sobre la transición a REDD+.

Capítulo 1: Acuerdos de participación

Slayde Hawkins

Contratar para REDD+ plantea cuestiones complejas, de las que hay antecedentes. Específicamente, la experiencia con acuerdos de participación en los programas de incentivos para la conservación en Costa Rica, México y Ecuador es instructiva para REDD+.

Una lección clave de los incentivos para la conservación es que el contexto político e institucional para estos acuerdos es extremadamente importante. La buena coordinación entre los cuerpos regulatorios relevantes será especialmente importante para mantener los bajos costos administrativos de REDD+ y para reforzar el éxito del programa. Otra lección es que el acceso al apoyo técnico y las capacitaciones es esencial para incrementar el alcance y eficacia del programa, aunque será un reto mantener costos bajos y las inversiones en tiempo. Una tercera lección es que la tenencia de la tierra es aún un reto para REDD+, tal y como lo ha sido para los programas de incentivos para la conservación. El reconocimiento de los derechos de propiedad sin título formal es probablemente parte de la solución en muchos lugares.

En cuanto a su contenido, los acuerdos que optan por los programas participativos de incentivos para la conservación proporcionan el marco básico que generalmente siguen los acuerdos participativos de REDD+. Los acuerdos en sí están estandarizados y son bastante cortos, haciendo referencia a guías del programa (reglas de operación y lineamientos) más específicas para los detalles de procedimiento. Este también es un buen formato para REDD+. Una diferencia importante entre los acuerdos de participación existentes y los que serán usados para REDD+ es la falta de experiencia actual en contratar por resultados ambientales concretos, como la reducción o eliminación de emisiones. Para abordar este vacío, los acuerdos de participación de REDD+ posiblemente tendrán que informarse no sólo de los acuerdos participativos sobre incentivos para la conservación, sino también de los acuerdos de compra para la reducción de emisiones que ahora se usan en los mercados de carbono voluntarios y regulados.

Un resumen de las lecciones sobre Acuerdos de participación:

1. Proporcionar un marco institucional claro que facilite la cooperación entre sectores.
2. Usar contratos simples, reforzados por directrices de programa (reglas de operación y lineamientos) que sean claras y fáciles de referenciar.
3. Invertir en capacitación legal y apoyo técnico.
4. Explorar opciones para superar las barreras de tenencia para la participación.
5. Establecer la duración del contrato con base en la necesidad relativa de certeza del suministro de servicios ambientales con respecto a la flexibilidad en las propiedades inscritas.
6. Hacer pagos directa o indirectamente condicionales al suministro de servicios ambientales.

7. Diseñar actividades de programa para minimizar los costos de participación permitiendo que ocurran actividades productivas paralelas a REDD+.
8. Incorporar directrices robustas y transparentes para el monitoreo y la verificación.
9. Proporcionar sanciones claras, transparentes y aplicables por el no-cumplimiento, en combinación con mecanismos de gestión de riesgos.

Capítulo 2: lecciones de PSA para los objetivos de ‘equidad’ de REDD+

Actualmente hay poca evidencia de concesiones o trueques (trade-offs) en los tres países, en el sentido en que objetivos de pobreza o equidad estén siendo sacrificados por objetivos ambientales. El reto, al menos para Ecuador y México, es cómo moverse hacia un régimen de adicionalidad de carbono más alto que tenga como objetivo áreas forestales de más alto riesgo sin sacrificar objetivos sociales. Para Costa Rica, este reto parece menos urgente por el hecho de que no gana mucho de un régimen de REDD+ basado en reducir las tasas de deforestación.

Aquí se argumenta que las concesiones sociales en los programas de REDD+ se pueden minimizar con un enfoque a REDD+ ‘basado en políticas, gobernanza y derechos’ (Lecciones 1, 2 y 3) combinado con incentivos dirigidos a los administradores de recursos. El sistema de incentivos debe mantener un cuidadoso balance entre la equidad y los objetivos de eficiencia del carbono: como lo señaló Kaimowitz (2008: 493): “si va demasiado lejos en la dirección de la igualdad y la equidad será difícil reducir significativamente las emisiones por deforestación y degradación. Por otra parte, si va demasiado lejos en dirección de la eficiencia terminará por recompensar a los grupos más acaudalados por un comportamiento inapropiado y en ocasiones ilegal, aumentando la desigualdad, y menoscabando la legitimidad política de toda la iniciativa” (Kaimowitz 2008: 493).

Aunque un régimen de adicionalidad de carbono más estricto aumenta el riesgo de concesiones éstas no necesariamente son inevitables. Por ejemplo, Alix-García et al. (2008) muestran que los *ejidos* más pobres podrían ser ‘ganadores’ en un régimen de pagos diferenciado por hectáreas (Cuadro 2-1), reflejando el potencial de oportunidades doblemente beneficiosas en México, donde las comunidades más pobres frecuentemente tienen amenazas de deforestación muy altas. El análisis también subraya la necesidad en los tres países de conducir evaluaciones *ex-ante* rigurosas sobre los posibles resultados sociales (positivos y negativos) según diferentes estrategias de REDD+. Esto le ayudaría a los países a identificar y priorizar estrategias que minimicen concesiones y/o apunten a resultados que sean beneficiosos para todas las partes. Sistemas creíbles de monitoreo que incluyan el factor de la atribución también son esenciales para la gestión adaptable y para mejorar el diseño del programa; hasta que no haya datos de mejor calidad, el diseño del programa de REDD+ estará obstaculizado por perspectivas encontradas sobre los impactos sociales.

Finalmente, la aleccionadora historia de tratar de obtener resultados beneficiosos para todos lo lleva a uno a volver al debate sobre si hay una carga demasiado grande de objetivos sociales sobre las agendas de PSA y REDD+, y que otras intervenciones son más apropiadas para reducir la pobreza y empoderar a las mujeres. En el contexto de los programas nacionales de REDD+ este argumento favorece una estrategia de ‘no perjuicio’. Por otra parte, como se plantea en las Lecciones 1-3, algunos de los

‘ingredientes de éxito’, como las medidas para abordar fallas clave de políticas y gobernanza, son comunes a las agendas ambiental y social.

Un resumen de las lecciones sobre la equidad en PSA:

10. Fortalecer la habilitación del marco legal, de políticas y de gobernanza.
11. Apoyar la implementación con buena gobernanza y las instituciones apropiadas en múltiples niveles.
12. Adoptar un enfoque basado en derechos que respete salvaguardas acordadas internacionalmente.
13. Usar divulgación dirigida y creación de capacidades y controlar costos de transacción para superar obstáculos en la participación de personas pobres o marginadas.
14. Incorporar un monitoreo creíble de los resultados e impactos sociales.

Capítulo 3: Evaluación y manejo de concesiones (trade-offs) y sinergias ambientales

Jan Cassin

PSA y REDD+ existen en un complejo y potencialmente conflictivo marco de programas y objetivos sociales, ambientales y económicos. Al determinar dónde, cuándo y cómo se deben utilizar estos incentivos, los encargados de formular políticas deben entender, evaluar y manejar las concesiones (trueques) y sinergias dentro de este marco.

En teoría, los programas PSA que recompensan con múltiples beneficios tienen ciertas ventajas sobre programas que pagan por un servicio único. Una lección de PSAB en México es que los programas exitosos están vinculados a una percepción clara de la relación entre conservación forestal y beneficios múltiples. Los pagos múltiples suministrarían incentivos más fuertes para la conservación, mientras que el pago por un servicio único quizá no cubre los costos de oportunidad. Los programas de PSA tienen más posibilidades de éxito si se combinan fondos de diferentes servicios. Por ejemplo, en Bolivia, un pago inicial de biodiversidad por la conservación forestal proporcionó los costos iniciales para permitir que se diseñara e implementara un programa de pago de servicios por cuenca, con financiación de los usuarios de agua a largo plazo. Pero los retos asociados al pago múltiple por servicios ambientales (adicionalidad, mediciones, contabilidad y relaciones entre actividades administrativas y provisión de servicios) aumentarán sustancialmente los costos de la transacción.

A pesar de estos retos, los programas PSA han explorado varias formas de recompensar los beneficios múltiples: pagos por diferentes servicios a través del tiempo en Bolivia; pagos por fases basados en la importancia de las áreas para servicios particulares en México y Costa Rica; y pagos ligados a un sistema de puntos en el Proyecto Silvopastoral mencionado más arriba. El monitoreo de datos de este último sugiere que ha resultado en mayores beneficios y adicionalidad ambiental que otros programas PSA en la región. Los pagos que recompensan servicios múltiples también pueden ayudar a asegurar que un enfoque estrecho en el carbono en REDD+ no resulte en concesiones con otros servicios ambientales vitales como la biodiversidad y el agua.

Un resumen de las lecciones sobre Evaluación y manejo de concesiones y sinergias ambientales:

15. Tomar en cuenta beneficios múltiples al dirigir pagos o incentivos.
16. Usar criterios múltiples para minimizar concesiones y fortalecer las sinergias al seleccionar actividades y participantes elegibles.
17. Considerar explícitamente beneficios múltiples o co-beneficios al evaluar resultados.
18. Evaluar sinergias y concesiones con otras políticas y programas de desarrollo ambiental y económico.
19. Usar pagos diferenciados para reconocer y recompensar las acciones que realcen las sinergias entre múltiples servicios ambientales.

Capítulo 4: Monitoreo, medición, informes y verificación

Gena Gammie y Jacob Olander

De programas de incentivos a reducción de emisiones

El monitoreo forestal actual tanto en el nivel específico de programa como en el nivel nacional, puede proporcionar estimaciones cada vez más confiables de las emisiones reales y del almacenamiento de carbono de las tierras inscritas en PSA y programas de incentivos, y la elaboración de modelos tales como el Índice de Riesgo de Deforestación en México pueden empezar a calcular el escenario hipotético de referencia para estimar el nivel general de reducción de emisiones que estos programas podrían estar produciendo. En principio, esta combinación de monitoreo de la cubierta forestal, evaluación de reservas de carbono y escenarios de referencia creíbles podrían permitir que un programa PSA nacional cuantifique su contribución para reducir emisiones por deforestación a nivel nacional, y potencialmente acceder a los mercados de carbono o pagos internacionales basados en resultados. Sin embargo, el rango de las diferentes estimaciones de efectividad y riesgos de deforestación que se derivan de los diferentes análisis (ver por ejemplo las discusiones del PPSA de Costa Rica en la Lección 2) implica que es muy difícil atribuir a estos programas un volumen preciso en la reducción de deforestación o de emisiones. Es aún más difícil, debido a la heterogeneidad, la dispersión geográfica y la fragmentación de los terrenos inscritos, atribuir con precisión emisiones evitadas a un terreno o participante específico. En este sentido, los tipos de enfoques metodológicos utilizados hasta ahora para proyectos de REDD+ en mercados voluntarios, pueden ser difíciles, si no imposibles, de aplicar a estos programas para dar cuenta de la reducción de emisiones.

Teniendo en cuenta estos desafíos en la metodología y la cuantificación, parece poco probable que estos programas generen unidades de reducción de emisiones bajo un enfoque de proyecto. Sin embargo, claramente pueden tener un papel importante en estrategias nacionales de REDD+ en evolución, y otras formas de financiación internacional de REDD+ basadas en resultados podrían contribuir a su expansión y focalización. En su estado actual, estos programas podrían ser considerados y financiados como “actividades demostrativas basadas en resultados” (en los términos de la decisión de Cancún, párrafo 73) con labores de monitoreo enfocadas a calcular la deforestación y reducción de emisiones según los cambios en la cubierta forestal y las reservas de carbono con respecto a un escenario de referencia específico para el programa.

Un resumen de las lecciones sobre medición, reporte y verificación (MRV):

20. Entender las ventajas y desventajas de los sistemas de MRV de PSA, teniendo en cuenta las diferencias clave en cuanto a la escala, el alcance y los objetivos que distinguen los requisitos para el MRV de REDD+.
21. Utilizar un diseño efectivo de MRV para lograr y atribuir reducciones de emisiones adicionales.

22. Diseñar sistemas de MRV para rastrear las fugas para así mejorar la eficiencia del desempeño del programa con respecto a los objetivos REDD+.
23. Para poder evaluar —y administrar de manera adaptable— el desempeño sobre salvaguardas sociales y ambientales, hay que establecer metas y bases claras, y medir y evaluar regularmente los indicadores relevantes.
24. Identificar oportunidades para la eficiencia del costo de MRV identificando concesiones entre el costo y la exactitud o la precisión.
25. Invertir en capital humano y en capacitaciones en ambas contrapartes del pago.

Capítulo 5: Financiamiento sostenible en PSA / REDD+

Tommie Herbert y David Tepper

Un desafío clave para PSA, los incentivos para la conservación y REDD+ es la sostenibilidad financiera, es decir, la creación de un camino de financiación estable y a largo plazo para lograr los resultados deseados. El éxito financiero de estos programas se articula en la integración en varios niveles: de diferentes fuentes de finanzas; de compromisos de financiación de diferente duración; de participantes del sector privado; de objetivos claramente definidos y enfoques de gestión adaptable; y de procesos administrativos para el desembolso de fondos, MRV y registro.

Aunque es necesaria más experimentación en los mecanismos de financiación, las experiencias en México, Costa Rica y Ecuador destacan el potencial de los fondos fiduciarios ambientales para incrementar la sostenibilidad financiera de los programas nacionales de PSA y REDD+. Estas entidades pueden incorporar soluciones de pagos a corto y largo plazo, dirigidas a áreas/actividades prioritarias, con fondos de fuentes combinadas. Los defensores de los enfoques nacionales de REDD+ encuentran ventajas en mecanismos de financiación que puedan equiparar o hacer concurrir ingresos nacionales, públicos, de donantes y mercados para ayudar a contrarrestar los déficits de financiación en las primeras etapas del desarrollo de los programas y proyectos. Integrar la participación del sector privado será crítico para el éxito de los programas públicos de REDD+. Lecciones de PSA indican que los mecanismos de co-financiación o fondos concurrentes deben establecer vínculos directos entre los usuarios y los proveedores de los servicios ambientales, y deben estar complementados por la divulgación continua para construir el ejemplo para los servicios ambientales como una oportunidad de inversión.

Mejorar la definición de los objetivos de los programas públicos de PSA o REDD+ es una manera de reducir los riesgos que perciben los inversionistas. Experiencias con PSA y los programas de incentivos para la conservación en México, Costa Rica y Ecuador muestran la importancia de tener objetivos cuantificables claramente definidos para evaluar y recompensar el desempeño en una estrategia nacional REDD+. Esto se puede mejorar con la integración de: parámetros/capacidades para el ingreso, educación y divulgación clave para los participantes, áreas elegibles que estén bajo una alta amenaza de deforestación, e incentivos diferenciados por tipo de tierra o ecosistema. Para futuras estrategias nacionales de REDD+, será importante incorporar una gestión frecuentemente adaptable para mantener un programa eficaz en función de los costos.

Definir los objetivos ambientales de manera efectiva es costoso en cuanto a MRV y otros costos de transacción. Controlar los costos administrativos será un gran reto para REDD+ nacionales, particularmente a medida que las salvaguardas sociales y la participación de las partes interesadas se vuelven prerrequisitos básicos para los donantes y los inversionistas internacionales. Las experiencias en México, Costa Rica y Ecuador indican que los costos se pueden limitar combinando la experiencia y conocimiento técnico locales con tecnología internacional, agregando pequeños productores e integrando procesos administrativos con programas existentes. Diseñar programas PSA y REDD+

enfocados en la integración facilitará el ingreso, maximizará la co-inversión, y amortizará costos de transacción y administración a través de los programas.

Un resumen de las lecciones sobre Finanzas sostenibles en PSA / REDD+:

26. Diversificar las fuentes y la duración de la financiación para reducir riesgos y contribuir a la sostenibilidad.
27. Involucrar al sector privado con programas públicos por medio de un marco legislativo pertinente.
28. Mejorar la focalización definiendo claramente los objetivos y las bases y usando gestión adaptable.
29. Explorar opciones para controlar costos administrativos.

Agradecimientos

Este informe fue posible gracias a las personas en las siguientes listas, quienes contribuyeron con información y comentarios:

Alexandra Sáenz Faerron, Ana Coral, Carlos Borge, Carlos Manuel Rodríguez, Carlos Muñoz-Piña, Cinthia Isabel Rosero Chávez, Daniela Carrión, David Bray, Elizabeth Naomi Shapiro, Erik Nicolás Gómez Baggethun, Francisco Alpizar, Francisco Flores Jaquez, Ivette González Montiel, Jacob Olander, Jennifer Alix-García, Jesús Gutiérrez Cacique, Jorge Mario Rodríguez Zúñiga, José Manuel Bulás, Josefina Braña Varela, Luis Gámez Hernández, Marco Antonio Chiu Chávez, Martha Isabel Ruiz de Pedraza, Oscar Sánchez Chávez, Paola Bauche Petersen, Ricardo Manuel Ulate Chacón, Sara Cordero Pinchansky, Sofía Magdalena García Sánchez, Torsten Krause, Virginia Reyes, y Wain Collen.

Los miembros del equipo de tareas del Banco Mundial, quienes proporcionaron apoyo conceptual y editorial: Leonel Iglesias Gutiérrez, Pablo César Benítez, Gerald Kapp, Stefano Pagiola, y Antonio Paniagua.

Finalmente, Costa Rica, México y Ecuador agradecen a PROFOR, el Instituto del Banco Mundial y el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques en el Banco Mundial por financiar el proyecto y auspiciar este informe.

Un informe auspiciado por el Banco Mundial:

