



Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación

Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador



Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación en Costa Rica, México y Ecuador

Documento de política

Foto: Ranjith Ranjith/Banco Mundial

Contenido

Antecedentes.....	1
Breve sinopsis de los programas nacionales.....	1
Los PSA y los programas de incentivos para la conservación como elementos constitutivos de REDD+	2
1. Acuerdos de participación	3
2. Objetivos «de equidad» o sociales	4
3. Trade-offs y sinergias entre beneficios múltiples de los ecosistemas	7
4. Medición, reporte y verificación efectivos	10
5. Financiamiento sostenible y costos administrativos	12
Trayectoria futura	15
Conexiones entre los PSA y REDD+	16

Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación en Costa Rica, México y Ecuador

Documento de política

Antecedentes

Este documento de política tiene su origen en los diálogos mantenidos por representantes de Costa Rica, México y Ecuador y durante la XVI Conferencia de las Partes en la CMNUCC en Cancún en diciembre de 2010. Dichos diálogos estuvieron centrados en las lecciones aprendidas para REDD+ derivadas de los programas de pagos por servicios ambientales (PSA) y, en el caso concreto de Ecuador, con su programa de incentivos para la conservación denominado Socio Bosque. Este documento de orientación de política está basado en un documento más amplio (Forest Trends 2011) que combina lecciones aprendidas por los países a través de sus experiencias con observaciones extraídas de una amplia variedad de documentos.

¿De qué se trata?

Breve sinopsis de los programas nacionales

Costa Rica y México han sido pioneros en la creación de mecanismos de PSA. **Costa Rica** puso en marcha su programa de PSA en 1997, coordinado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) con fondos procedentes de un impuesto sobre los combustibles de origen fósil. En 2009 había 671,000 hectáreas cubiertas por el programa de PSA. Eso ayudó a aumentar la cubierta forestal nacional, que pasó de un 44% en 1998 a un 51% en 2005. La experiencia de Costa Rica también es notable por el establecimiento de un marco político, jurídico e institucional propicio para los PSA.

México puso en marcha su programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) en 2003 con fondos asignados procedentes de los cobros por los derechos de agua. Los pagos del programa PSAH van destinados a ejidos y comunidades, así como a predios particulares, por mantener recursos forestales en zonas con un importante valor hidrológico. En 2004 se añadió 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). En la actualidad estos programas, gestionados por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), han sido integrados en el programa de Pago por Servicios Ambientales del Bosque (PSAB). Actualmente el programa PSAB cubre 2,2 millones de hectáreas de bosque.

Más recientemente, en 2008, **Ecuador** creó el programa Socio Bosque de incentivos para la conservación. Además, en junio de 2009 el Ministerio del Ambiente estableció el «Capítulo Páramo» del programa Socio Bosque, el cual ha permitido la conservación de unas 18,000 hectáreas adicionales de este ecosistema andino de gran importancia para la protección y regulación de recursos hídricos. En 2011 había protegidas unas 868,000 hectáreas de bosque nativo y otros ecosistemas prioritarios.

Los PSA y los programas de incentivos para la conservación como elementos constitutivos de REDD+

La Reducción de las Emisiones causadas por la Deforestación y la Degradación de los bosques, la conservación de los inventarios del carbono forestal, el manejo sostenible de los bosques y el mejoramiento de los inventarios del carbono forestal (REDD+) tienen como fin crear incentivos para que los países en desarrollo inviertan en la reducción de gases de efecto invernadero basada en los bosques. Tres disposiciones comunes de los programas de PSA son particularmente relevantes para REDD+: los pagos dependen del desempeño (o al menos de la realización de actividades de conservación), requieren marcos jurídicos y políticos consolidados, y necesitan una supervisión efectiva.

Teniendo en cuenta las tres experiencias nacionales y la amplia documentación sobre los PSA, Costa Rica, México y Ecuador, con el apoyo de Forest Trends (2011), el Banco Mundial y varios expertos, han identificado lecciones clave para encauzar la transición a REDD+. La tabla inferior enumera una serie de lecciones agrupadas en cinco áreas principales.

Resumen de lecciones aprendidas para REDD+ derivadas de los programas de PSA o de incentivos para la conservación

Áreas de aprendizaje	Títulos de las lecciones
1. Acuerdos de participación	<ul style="list-style-type: none">• Acuerdos de participación en programas nacionales: retos y sinergias
2. Objetivos «equitativos» o sociales	<ul style="list-style-type: none">• Progreso hacia un marco jurídico, político e institucional propicio• Buena gobernanza e instituciones apropiadas a todos los niveles• Adopción de un enfoque basado en los derechos• Superación de obstáculos para la participación de los pobres• Supervisión creíble de los resultados e impactos sociales
3. Trade-offs y sinergias entre beneficios múltiples de los ecosistemas	<ul style="list-style-type: none">• Consideración de múltiples beneficios a la hora de enfocar los pagos o incentivos• Consideración explícita de múltiples beneficios a la hora de evaluar resultados• Evaluación de sinergias y trade-offs con otros programas• Diseño de pagos o incentivos que premien múltiples beneficios
4. Medición, reporte y verificación efectivas	<ul style="list-style-type: none">• Indicadores y tecnologías de medición: sinergias entre los PSA y REDD+• Medición de la eficacia: cuantificación y atribución de los impactos de los programas• Tratamiento de las fugas a través del diseño y la supervisión• MRV rentable y posibles trade-offs• Inversiones de capital humano para un MRV efectivo
5. Financiamiento sostenible y costos administrativos	<ul style="list-style-type: none">• Fuentes diversificadas de financiamiento y sostenibilidad financiera• Participación del sector privado en programas públicos• Flujos de financiamiento—cuestiones relativas al contexto• Control de los costos administrativos

1. Acuerdos de participación

Área de aprendizaje

Acuerdos de participación en programas nacionales: retos y sinergias

La contratación para incentivos de conservación y PSA plantea cuestiones complejas tanto para los participantes como para los reguladores gubernamentales. Por ejemplo, el ámbito del contrato debe ser cuidadosa y claramente delineado para evitar confusiones, prevenir el fraude y el abuso y crear marcos robustos para premiar las medidas de conservación o los resultados. Un reto crucial es hacer que los documentos jurídicos complejos sean más accesibles para los participantes menos instruidos. Las experiencias con los acuerdos de participación en programas de incentivos para la conservación en Costa Rica, México y Ecuador resultan instructivas a la hora de preparar contratos genéricos para REDD+.

Los contextos político e institucional para estos acuerdos son muy importantes. Es esencial que haya una buena coordinación de los órganos reguladores pertinentes para controlar los costes administrativos de REDD+ y reforzar el éxito. El acceso a apoyo técnico y la formación también son esenciales para aumentar el alcance y la eficacia de un programa. En cuanto a su contenido, los acuerdos de participación en programas de PSA o de incentivos para la conservación proporcionan un marco adecuado para acuerdos de participación en REDD+: son acuerdos estándar y breves, y hacen referencia a directrices y aspectos de procedimiento más detallados. No obstante hay diferencias cruciales con los acuerdos de reducción o eliminación de emisiones. Los acuerdos de participación en REDD+ tendrán que recurrir a la experiencia obtenida con los acuerdos de compra de reducciones de las emisiones (ERPA por sus siglas en inglés) utilizados en mercados de carbono no relacionados con los programas de PSA.

Área de
aprendizaje

2. Objetivos «de equidad» o sociales

Un problema central de los PSA y REDD+ es una posible contrabalance (*trade-off*) entre los objetivos sociales y los ambientales. En los programas nacionales hay pocas pruebas de un trade-off en el sentido de que los objetivos sociales estén perdiendo frente a los objetivos ambientales, pero sí que hay pruebas de que estos últimos se han visto afectados por fuertes objetivos sociales derivados de presiones sociales y políticas (p. ej. presiones para que los PSA ayuden a cumplir objetivos de desarrollo más amplios del gobierno). El reto en el contexto de REDD+ es aumentar la adicionalidad del carbono sin sacrificar resultados sociales positivos; lo ideal es lograr resultados sociales y ambientales equilibrados, pero a lo largo de la historia han demostrado ser muy difíciles de alcanzar.

Progreso hacia un marco jurídico, político e institucional propicio

Es crucial combinar los incentivos directos con el progreso hacia un marco jurídico, político e institucional propicio. Los derechos de propiedad y la tenencia de la tierra constituyen un área clave: existen numerosas pruebas de que las comunidades protegen los bosques mejor que los gobiernos; de que una tenencia más segura o más clara de la tierra puede fomentar la conservación, aunque por sí sola no es una condición suficiente cuando los

costes de oportunidad son altos; y de que la tenencia de la tierra es crucial para incentivar a los usuarios de los recursos. Los tres países han progresado mucho en el establecimiento de un marco propicio, pero se enfrentan a ciertos retos:

- *Costa Rica* ha reconocido que los derechos sobre el carbono y otros servicios de los ecosistemas pertenecen a los propietarios de las tierras, y tiene un claro marco jurídico e institucional para los PSA en virtud de la Ley Forestal n.º 7575, pero ni siquiera la mitad de los «propietarios» de los bosques tienen un título claro de propiedad sobre su tierra.
- Otros componentes de REDD+ en *Ecuador* (aparte de Socio Bosque) son: la tenencia de la tierra y el otorgamiento de títulos de propiedad, el establecimiento del marco jurídico, financiero e institucional, y la planificación intersectorial, aunque actualmente los derechos de propiedad sobre el carbono no están claros.
- En *México* la tenencia de la tierra está clara, de manera que los ejidos y las comunidades poseen el 70% de la superficie forestal y prácticamente el resto son propiedades pequeñas que pertenecen a una sola familia, pero hay algunos conflictos entre diferentes políticas intersectoriales: los programas de subsidios agrícolas fomentan los cultivos de alto valor y la producción de cereales básicos, como consecuencia de lo cual en algunas zonas se talan bosques.

Buena gobernanza e instituciones apropiadas a todos los niveles

Es esencial contar con una buena gobernanza e instituciones apropiadas a todos los niveles, para una gestión eficaz y equitativa de los programas, coherente con las disposiciones de gobernanza locales, costes más bajos de las transacciones y la ejecución y mecanismos de participación en los beneficios, y porque afectan a los costes de oportunidad de la gestión forestal sostenible y la conservación. Es posible identificar algunas oportunidades en las que todos se benefician, por ejemplo en México la gobernanza comunitaria deficiente suele coincidir con graves amenazas de deforestación. Además, con unas instituciones comunitarias fuertes, como en el caso de México, es más fácil obtener resultados sociales y ambientales positivos.

Los programas nacionales también revelan una buena capacidad de gestión adaptable, lo cual se refleja en las frecuentes reformas. Tienden a

atraer a terceras partes, por ejemplo asesores forestales (en Costa Rica) y organizaciones de la sociedad civil (en México) para supervisar el cumplimiento de normas, aunque algunos observadores señalan que el desempeño de estas partes no está suficientemente supervisado. De cara a REDD+, el documento completo que prepara Forest Trends para los 3 países, dispone una serie de principios consolidados para el diseño de instituciones que están asociados al éxito, promueven la obligación de rendir cuentas a través de reglas fáciles de entender que cubren las sanciones, la gestión de conflictos y la resolución judicial, y se pueden supervisar y hacer cumplir localmente.

Adopción de un enfoque basado en los derechos

Un enfoque basado en los derechos está estrechamente relacionado con las salvaguardias sociales acordadas en Cancún y la legislación internacional. Incluye los derechos de propiedad sobre la tierra y el carbono, así como un conjunto más general de derechos del hombre asociados a los derechos de los pueblos de los bosques para tomar decisiones y vivir una vida pacífica y segura. El derecho al consentimiento libre, previo e informado (CLPI) está siendo incorporado a los procedimientos nacionales, pero parece que de momento apenas se aplica en los proyectos de estos países.

Se ha observado que un enfoque del REDD+ basado en los derechos debería incluir, entre otras cosas, la formación de los funcionarios del servicio forestal de manera que sepan cuáles son sus responsabilidades en lo que se refiere a los derechos, una mayor transparencia de los datos y la toma de decisiones, y una reforma de las leyes, la normativa y los mecanismos administrativos y judiciales para reconocer y proteger los derechos de los pueblos de los bosques. A medida que el CLPI va cobrando fuerza, los países pueden promover buenas prácticas a través de normas nacionales o normas para aplicar el principio del CLPI.

Superación de obstáculos para la participación de los pobres

Una lección aprendida con los programas de PSA y de otro tipo es que los altos costos de las transacciones, los requisitos para obtener títulos de propiedad de la tierra y otras barreras, como el nivel educativo y la dificultad para comprender un programa pueden obstaculizar la participación de los pobres. Los costos de transacción están relacionados con la complejidad de los procedimientos de ejecución y la calidad de la difusión del programa entre los solicitantes más pobres.

Los programas nacionales han respondido a estos retos, por ejemplo, simplificando los procedimientos de solicitud de participación, reconociendo los derechos posesorios a falta de un título oficial de propiedad de la tierra (Costa Rica) y haciendo alianzas con organizaciones de la sociedad civil y ONG para socializar y expandir el programa (Ecuador); en México los costos de las transacciones son relativamente bajos gracias a que los contratos se hacen con autoridades comunitarias.

Monitoreo confiable de los resultados e impactos sociales

Una razón por la que resulta difícil encontrar pruebas que demuestren o contradigan las opiniones sobre los efectos sociales de los PSA es la escasez de datos fiables. O bien no se miden en absoluto los impactos sociales o bien los sistemas de supervisión utilizan métodos que tienen en cuenta el factor de la «atribución» o la causa y el efecto. Como consecuencia surgen opiniones controvertidas sobre los beneficios y *trade-offs* sociales, no se pueden aprender lecciones claras para diseñar proyectos y programas (mediante una evaluación previa de los impactos sociales) y la gestión adaptable resulta más difícil.

Tanto estos como otros países tienen poca experiencia en la supervisión de los impactos sociales. En el marco de REDD+ los países se verán sometidos a una presión creciente para mostrar que los beneficios conjuntos para la sociedad y la biodiversidad que aporta el carbono son «reales» y adicionales, sobre todo si hay un precio más alto para un mecanismo «REDD+ equitativo». Por lo tanto es urgentemente necesario disponer de orientación práctica para evaluar los impactos sociales de REDD+ de manera rentable. Esta necesidad está siendo cubierta a nivel de proyecto, pero el progreso a nivel nacional es algo más lento. Sin embargo es un objetivo prioritario tanto del proceso de evaluación ambiental y social estratégica (SESA por sus siglas en inglés) del Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial como de la recientemente establecida Iniciativa de Aprendizaje sobre la Evaluación Social de REDD+ (LISA-REDD por sus siglas en inglés).

3. Trade-offs y sinergias entre beneficios múltiples de los ecosistemas

Área de aprendizaje

Las estrechas interrelaciones entre la biodiversidad y los servicios ambientales ofrecen oportunidades para obtener beneficios múltiples (de los ecosistemas), pero también conllevan posibles *trade-offs*. Se han hecho

muy pocas evaluaciones de cómo el hecho de centrar los PSA en un servicio ambiental puede afectar a otros servicios ambientales. Dado el potencial de REDD+ para influir en la gestión de la tierra en grandes áreas y de sacar provecho de un mayor financiamiento, la consideración explícita de los trade-offs y las sinergias ambientales es crucial.

Consideración de múltiples beneficios a la hora de enfocar los pagos e incentivos

La mayoría de los programas de PSA apenas tienen en cuenta las consecuencias para el servicio ambiental al que están enfocados, y mucho menos las consecuencias en lo que se refiere a múltiples beneficios. Los programas de REDD+ se enfrentarán a retos similares a la hora de tener en cuenta múltiples beneficios, debido a la elevada variabilidad inherente de la biodiversidad y los servicios ambientales, la falta de datos sobre las relaciones entre medidas concretas de gestión de la tierra y los tipos, cantidad y calidad de los servicios ambientales prestados, y la imprecisa definición (y métrica de medición) de los servicios ambientales prestados.

Para tener en cuenta las consecuencias para los servicios ambientales, la mayoría de los programas de PSA utilizan aproximaciones o *proxies* sencillas (p. ej. cobertura forestal o no forestal). Aunque se puede decir que la conservación de bosques aporta múltiples beneficios, convendrá evaluar cómo las opciones de secuestro de carbono en el marco de REDD+ afectan a otros servicios.

Hay tres formas principales en las que los programas de PSA pueden tener en cuenta *trade-offs* y sinergias entre múltiples beneficios a la hora de enfocar los pagos:

- Alinear el enfoque de los PSA con las prioridades nacionales o regionales de uso de la tierra o de conservación;
- Evaluar el traslape espacial de múltiples beneficios a la hora de enfocar los pagos;
- Utilizar múltiples criterios para puntuar o clasificar los proyectos.

Cada enfoque conlleva una serie de retos en cuanto los datos y los costos. Sin embargo, abordar explícitamente los *trade-offs* y las sinergias puede aumentar la eficacia ecológica y la eficiencia económica de los programas de PSA. Ecuador, Costa Rica y Guatemala han empezado a preparar información espacialmente explícita y mapas del traslape de zonas importantes para el carbono, la biodiversidad y servicios relacionados con el agua.

Este enfoque establece una base para evaluar cómo los PSA pueden mejorar (o restar valor a) la prestación de múltiples servicios, o lograr otros objetivos de conservación como por ejemplo expandir áreas protegidas. México y Costa Rica han pulido y adaptado sus criterios de selección y su clasificación de proyectos basándose en la experiencia obtenida en fases anteriores de sus programas de PSA, y pueden centrarse en zonas en las que los beneficios múltiples y los riesgos de deforestación son mayores. Los análisis espaciales que están surgiendo proporcionarán información valiosa para ayudar a los programas de REDD+ a apoyar otras prioridades de conservación.

Evaluación de sinergias y trade-offs

Los programas de PSA o de REDD+ pueden competir con otros objetivos y prioridades ambientales o verse perjudicados por ellos (p. ej. la expansión agrícola, los biocombustibles y las grandes carreteras). Solo comprendiendo los impactos positivos y negativos en otros servicios será posible diseñar programas de REDD+ que integren múltiples objetivos de desarrollo y conservación.

Pocos programas de PSA tienen en cuenta explícitamente los *trade-offs* y sinergias con otros programas. Las estrategias de REDD+ deben evaluar y gestionar sinergias y *trade-offs*, y contar con la participación de múltiples grupos interesados para alinear la política de REDD+ con otras políticas. Por ejemplo, las estrategias de REDD+ deberían apoyar programas que promuevan la producción sostenible de cultivos de alto valor (p. ej. las mesas redondas para la sostenibilidad de la soja y el aceite de palma), y fortalecer la normativa para la evaluación del impacto ambiental (EIA).

Diseño de pagos o incentivos que premien múltiples beneficios

En teoría los programas de PSA que premian múltiples beneficios tienen varias ventajas sobre programas que premian un único servicio. Una lección aprendida con el programa PSAB de México es que los programas que tienen éxito están vinculados a una clara percepción de la relación entre la conservación de los bosques y los beneficios múltiples. Los pagos múltiples proporcionarían incentivos mejores para la conservación, mientras que es posible que el pago por un único servicio no cubra los costes de oportunidad. Los programas de PSA tienen una mayor probabilidad de éxito si se combinan fondos procedentes de diversos servicios. Por ejemplo, en Bolivia un pago inicial por la conservación de los bosques cubrió los costes iniciales

del diseño y ejecución del programa de pagos por servicios de una cuenca, con financiamiento a largo plazo procedente de los usuarios del agua. Pero los retos que conllevan los pagos por múltiples servicios de los ecosistemas (adicionalidad, métrica, contabilidad y relaciones entre las actividades de gestión y la prestación de servicios) aumentarán considerablemente los costes de las transacciones.

A pesar de estos retos, los programas de PSA han explorado diversas formas de premiar beneficios múltiples: pagos por diferentes servicios a lo largo del tiempo en Bolivia, pagos de varios tipos basados en la importancia de las zonas para determinados servicios en México y Costa Rica, y pagos vinculados a un sistema de puntos en el proyecto Silvopastoril. La supervisión de los datos de este último sugiere que ha generado mayores beneficios ambientales y una mayor adicionalidad que otros programas de PSA de la región. Los pagos que premian múltiples servicios también pueden ayudar a garantizar que REDD+ centrado en el carbono no lleva a sacrificar otros servicios vitales de los ecosistemas, como puedan ser la biodiversidad y el agua.

*Área de
aprendizaje*

4. Medición, reporte y verificación efectivos

Para beneficiarse del financiamiento de REDD+ basado en resultados los países deben utilizar sistemas de medición, reporte y verificación (MRV) que sean sólidos. Los esfuerzos de creación y puesta en práctica de estos sistemas pueden beneficiarse de las experiencias de los programas de incentivos para la conservación, que llevan años desarrollando y poniendo a prueba sistemas de MRV. Los nuevos sistemas de MRV y los datos recopilados para REDD+ pueden fortalecer a su vez estos programas, y podrían incluso permitir que se beneficiaran del financiamiento para REDD+

Indicadores y tecnologías de medición: sinergias entre los PSA y REDD+

Los programas emergentes de REDD+ pueden beneficiarse de los sistemas de supervisión de los programas de incentivos para la conservación. Los datos y sistemas existentes para supervisar la cobertura forestal (el indicador de supervisión dominante) pueden ser aprovechados para los datos sobre REDD+ si los métodos, protocolos y definiciones son coherentes. Es más, los programas de REDD+ pueden explorar sinergias con las visitas de campo que se estén realizando como parte de los programas nacionales de supervisión de los cambios

en el uso de la tierra que son más difíciles de rastrear que la deforestación, pero son verdaderas oportunidades para REDD+, a saber, la degradación de los bosques, la mejora de la gestión forestal y la mejora de las reservas de carbono.

Por otro lado, la supervisión de REDD+ puede ayudar a programas de incentivos para la conservación identificando situaciones graves de deforestación en las propiedades de los incentivos, o resaltando zonas en las que está aumentando la deforestación y que necesitan más apoyo o una aplicación más rigurosa de las leyes y normas. Sin embargo hay diferencias entre los requisitos generales de REDD+ (p. ej. actividades, usos de la tierra y tipos de vegetación específicos) que impiden que haya sinergias directas entre los sistemas de MRV y los programas de incentivos.

Medición de la eficacia: cuantificación y atribución de los impactos de los programas

La atribución de niveles precisos de conservación (o reducciones de las emisiones) a un programa concreto de incentivos (o de REDD+) conlleva una dificultad inherente, ya que requiere que uno describa de manera creíble un escenario contrafactual y aún es más difícil cuando los participantes del programa tienen diferentes características socioeconómicas y biofísicas. Si bien la evaluación de la eficacia de los programas debe ser cuidadosamente diseñada, no tiene por qué ser excesivamente cara. Si se diseña una investigación atribuyendo impactos desde el principio, en lugar de a posteriori, y basándola en hipótesis de contraste o de referencia que sean sólidas es mucho más probable que genere datos precisos y fiables.

Tratamiento de las fugas a través del diseño y la supervisión

Aunque los programas nacionales de REDD+ procuran contabilizar la fuga a través de sistemas nacionales de supervisión y contabilidad, resulta muy difícil impedir el desplazamiento de actividades o las fugas de mercado. Mientras los mecanismos de incentivos para la conservación sean utilizados como instrumentos para REDD+, será necesario tomar medidas específicas para la mitigación de las fugas, por ejemplo exigir la inscripción de todos los bosques de una propiedad para evitar un desplazamiento de actividades dentro de esa propiedad, un sistema equilibrado de sanciones para la deforestación en paralelo con pagos que sirvan de incentivo, y el cuidadoso diseño de la intensificación agrícola o ganadera en tierras que no sean forestales junto con incentivos para la conservación de los bosques.

MRV rentable y posibles trade-offs

Los programas de REDD+ que están surgiendo deben ser conscientes de los costos asociados al MRV, incluidos los costes de adquisición de datos detectados remotamente, el procesamiento y análisis de los datos, la comprobación de los mismos sobre el terreno, la asignación de densidades de carbono mediante visitas de campo y los costes administrativos. Es posible que el sistema de MRV también requiera datos sobre la población y socioeconómicos con el fin de construir una base de referencia precisa, y la recopilación de estos datos puede resultar compleja y costosa. En general, cuanto más precisos tienen que ser los datos más alto es su costo. Un costo razonable de la supervisión para REDD+ es un 10% del costo total, aunque los programas nacionales de incentivos han gastado alrededor de un 15% en la supervisión.

Inversiones de capital humano para un MRV efectivo

México, Costa Rica y Ecuador están sacando provecho del financiamiento destinado a la preparación para REDD+ con el fin de invertir en capacidad humana e institucional para crear en el momento oportuno un sistema de MRV preciso y rentable. Las experiencias de estos países sugieren que un enfoque rentable consiste en contratar a terceras partes para que lleven a cabo la mayor parte de la supervisión, especialmente las visitas de campo. También podría ser rentable contar con la participación de los miembros de la comunidad y ONG para que contribuyan a la supervisión del cumplimiento de las leyes y normas y hagan un seguimiento de los indicadores que al personal del programa le resulte difícil supervisar. Eso ayudaría a que la comunidad se sintiera responsable de la MRV y aumentaría el capital social.

*Área de
aprendizaje*

5. Financiamiento sostenible y costos administrativos

Un reto clave para los programas de PSA y de REDD+ es la sostenibilidad financiera, es decir, la creación de una vía de financiamiento que sea estable a largo plazo para lograr los resultados esperados. El éxito financiero de los PSA y REDD+ depende de una integración a varios niveles: integración de diferentes fuentes de financiamiento público y privado, integración de escalas regionales y duración de los fondos, e integración de los procesos

administrativos para el desembolso de fondos, los procesos de MRV y los procesos de registro. Diseñar programas de PSA y de REDD+ de manera que complementen programas de certificación, requisitos de cumplimiento de leyes y normas, programas de financiamiento del Estado y programas de financiamiento de proyectos agrícolas facilitará la inscripción, maximizará la inversión conjunta y amortizará los costes de las transacciones y la administración de unos y otros programas.

Fuentes diversificadas de financiamiento y sostenibilidad financiera

Para asegurar cambios sostenibles en el uso de la tierra, un programa de PSA depende de la prestación predecible de incentivos financieros a lo largo del tiempo. Los programas de PSA y de REDD+ requieren una estructura de incentivos que proporcione fondos iniciales para que empiecen a seguirse las mejores prácticas lo antes posible, junto con pagos coherentes para hacer frente al riesgo financiero del propietario de la tierra. Además de equilibrar las soluciones a corto y largo plazo para los pagos, combinar diferentes fuentes y tipos de fondos puede aumentar la seguridad financiera de los programas de PSA y de REDD+. Tras reconocer estos retos algunos países han incluido mecanismos como los fondos patrimoniales que facilitan múltiples inversiones a largo plazo. Estos mecanismos han contribuido a la sostenibilidad financiera, ya que se efectúan pagos con los intereses del capital. Los defensores de los enfoques nacionales de REDD+ ven ventajas en los mecanismos de financiamiento que pueden aprovechar ingresos nacionales, públicos, de donantes y del mercado que pueden ayudar a cubrir el déficit de financiamiento en las fases iniciales de desarrollo de programas y proyectos.

Participación del sector privado en programas públicos

Si bien el financiamiento público ha sido prominente en los tres programas, es posible que a largo plazo sea limitado. Para asegurar un cambio sostenible en el uso de la tierra, la mejor forma de estructurar el financiamiento público de las actividades de conservación es aprovechar la inversión privada. Para eso se pueden utilizar instrumentos como garantías del préstamo, pagos fijos garantizados, incentivos fiscales y otros mecanismos que ya se están utilizando con éxito para estimular la inversión en el sector de las energías renovables. Utilizar el financiamiento público para establecer marcos ins-

titucionales que reduzcan el riesgo del sector privado e integren REDD+ en una visión más amplia del desarrollo es un objetivo importante de los programas de preparación. En lugar de «excluir» el financiamiento del sector privado imponiendo una normativa excesiva a los servicios que prestan los ecosistemas, los fondos públicos podrían ser utilizados para mitigar riesgos concretos a los que se enfrente el sector privado. Las instituciones publico-privadas ofrecen una estrategia con un gran potencial para sacar provecho del financiamiento privado en iniciativas nacionales de conservación.

Flujos de financiamiento—cuestiones relativas al contexto

Los incentivos dirigidos a cubrir déficits de financiamiento pueden ayudar a que los programas de PSA sean eficientes y catalizadores. Al vincular los PSA a los programas existentes de conservación o de uso de la tierra, como los de financiamiento mediante microcréditos para los agricultores y los propietarios de bosques, los PSA dejan de ser la única forma de financiar un cambio en el uso de la tierra, y se puede mejorar la sostenibilidad financiera de la actividad de conservación. En los tres programas nacionales de incentivos se paga a los propietarios de las tierras para que no las deforesten. Este enfoque preventivo implica que los pagos tienen que continuar indefinidamente, lo cual es improbable. En REDD+ será importante pasar de la prevención a modelos alternativos de uso sostenible de la tierra. Hasta la fecha ningún programa nacional de incentivos ha experimentado lo suficiente con el financiamiento de usos alternativos de la tierra aparte de la conservación de los bosques.

Control de los costes administrativos

Centrar los programas en objetivos ambientales resulta costoso en lo que se refiere al MRV y los costos de transacción, por ejemplo los asociados a pagos diferenciados en función de los costos de oportunidad. Controlar los costos administrativos será un gran desafío para REDD+ nacional, por ejemplo a la hora de aplicar eficazmente salvaguardias para las actividades de REDD+. La cuestión de cómo incorporar a los diversos grupos interesados que van a afectar a REDD+ y verse afectados y la cuestión de asegurar una distribución equitativa de los beneficios entre todos los custodios de los bosques también son grandes desafíos. Las experiencias nacionales indican que es posible controlar los costos utilizando técnicos locales, la tecnología apropiada y una elevada integración administrativa.

Este examen muestra que los programas nacionales de PSA y de incentivos para la conservación son mecanismos versátiles que pueden evolucionar hasta convertirse en diferentes formas de incentivos positivos, y proporcionar una enorme experiencia positiva para encauzar el desarrollo de REDD+. Como se puede ver en el recuadro 1, el desarrollo de un programa de PSA consolidado proporciona un valioso puente hacia REDD+.

Desde que comenzó el proceso de preparación para REDD+, 54 países han mostrado interés en elaborar estrategias de REDD+ con el fin de estar preparados para el período post-Kioto, y al menos la mitad de esos países^{1,2} tiene un plan de preparación aprobado o pendiente de aprobación. La mayoría de esos planes mencionan el uso de incentivos positivos para alcanzar los objetivos de REDD+, y el principal impulsor de estas estrategias son los PSA. Es más, muchos países han demostrado un gran interés en los programas nacionales, y varios han visitado Costa Rica, México y Ecuador con el fin de establecer líneas de colaboración para actuar lo antes posible. Se ha observado un interés especial en aspectos como la gobernanza local, los inventarios forestales y los sistemas de supervisión.

Una forma sencilla de garantizar que los planes de REDD+ tienen en cuenta las valiosas lecciones aprendidas con las experiencias nacionales es que los países interesados colaboren con los que ya tienen experiencia. Por tanto, Costa Rica, México y Ecuador podrían actuar como «entrenadores» con el apoyo de donantes para evitar que tales intercambios «sur-sur» se conviertan en una carga financiera.

1 Noviembre de 2011 Este documento de orientación política ha sido preparado por Costa Rica, México y Ecuador con el apoyo de Forest Trends y el Banco Mundial, a partir del documento anteriormente mencionado y el taller de debate sobre las lecciones aprendidas para la REDD+ con programas de PSA y de incentivos para la conservación en dichos países.

2 Asociación REDD+, FCPF y ONU-REDD

Conexiones entre los PSA y REDD+

Logros

Sistemas de PSA o de incentivos para la conservación

- Proporcionan incentivos para que los propietarios o los poseedores legales de los bosques detengan o mitiguen su deforestación y/o degradación.
- Permiten el establecimiento de sistemas de supervisión, mejoran de las estructuras de gobernanza y fomentan la participación social.
- Contribuyen a reducciones de las emisiones que pueden ser aceptables como medidas inmediatas en el marco de REDD+.
- Revitalizan la economía rural creando puestos de trabajo mediante el fomento de la gestión integrada de los recursos forestales.
- Contribuyen a resolver el problema de la pobreza, ya que evitan la migración a las ciudades, cosa que la gestión forestal, las políticas de conservación y los programas rurales no han conseguido mitigar en la mayoría de los países.
- Formalizan los derechos a la propiedad revisando tanto el otorgamiento de títulos de propiedad de la tierra como la definición de los límites de las propiedades.
- Mejoran la concienciación sobre la conservación y su contribución a la mitigación del cambio climático.
- Identifican ecosistemas vulnerables con riesgos de deforestación y priorizan medidas de conservación.

**PROPORCIONAN HERRAMIENTAS
PARA SOLUCIONAR:**

Obstáculos

Obstáculos en el proceso de REDD+

- El hecho de que los gobiernos no reconozcan los derechos a la tierra de las comunidades forestales. Sin embargo los conocimientos y prácticas tradicionales de estas comunidades, entre las que se incluyen los pueblos indígenas, han hecho posible la gestión sostenible y la conservación de zonas de bosque natural durante miles de años. Estas comunidades tienen derecho a ocupar sus tierras ancestrales y a acceder libremente a los recursos que hay en ellas.
- La falta de conocimiento y de capacidades y una comunicación ineficaz.
- Los subsidios pueden plantear problemas, por ejemplo, de adicionalidad, fuga e incentivos adversos, todos los cuales implican que es necesaria una gobernanza firme.
- *Trade-offs* de los objetivos múltiples (cobeneficios): la equidad y el alivio de la pobreza como requisitos fundamentales frente a la opción de no priorizar tales cobeneficios a expensas de un almacenamiento adecuado del carbono.



Lecciones aprendidas para REDD+ desde los programas de pago por servicios ambientales e incentivos para la conservación

Ejemplos de Costa Rica, México y Ecuador

