

Observatorio de Política Ambiental (OPA)

Facultad de Economía
Pontificia Universidad Católica

ANÁLISIS DEL PROGRAMA SOCIOBOSQUE DESDE UNA PERSPECTIVA REDD Y REDD +

Autor: Mario Alvaracín P.
Revisión: Econ. María de los Angeles Barrionuevo

2010

El Programa Sociobosque fue concebido con el objetivo de reducir las emisiones por deforestación y degradación forestal en el Ecuador. Lo que se ha cuestionado es si la transferencia que realiza el Estado ecuatoriano para este programa cumple con los objetivos del mismo y con los principios de equidad, eficiencia pero sobre todo si el programa es sostenible como está planteado actualmente. El programa de Reducción de emisiones por deforestación y degradación ambiental REDD y REDD+ es un mecanismo que promueve la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e impulsa la conservación, el mejoramiento de las reservas de carbono forestal y el manejo forestal sostenible. Quienes plantearon el Programa Sociobosque consideran que responde a los principios de la iniciativa REDD y REDD+ con lo cual, su sostenibilidad estaría garantizada pues, es para este tipo de programas y proyectos que recursos internacionales están siendo entregados en el marco de la venta de servicios ambientales.

El objetivo principal de que un programa como Sociobosque sea sostenible en el tiempo, es en primer lugar el enfoque intergeneracional para garantizar que las futuras generaciones no gozarán de la misma dotación de recursos naturales (deforestación). Al promover la conservación de la cobertura boscosa mediante prácticas adecuadas de manejo, se reducen las emisiones de carbono forestal, contribuyendo de esta manera a mitigar el cambio climático y sus impactos económicos-sociales, cambiando los patrones de comportamiento de las comunidades (que subsisten de la deforestación) con incentivos positivos.

Hay muchas definiciones del significado de servicios ambientales en la economía. Según un informe titulado "Bienes y Servicios Ambientales en las negociaciones internacionales"¹ existen dos enfoques. En un primer enfoque, estos cumplen una función ambiental, es decir son aquellos proporcionados por los ecosistemas que tienen el potencial de generar el bienestar humano (por ejemplo, la capacidad de absorción de desechos, la absorción del carbono, el efecto protector de la capa de ozono, y otros). Según el segundo enfoque, los servicios ambientales se refieren a los servicios de gestión ambiental, que son las actividades realizadas para regular o controlar el impacto de la acción humana sobre los ecosistemas.

Los servicios ambientales difieren mucho en lo que se refiere a la estructura y comportamiento del mercado, los marcos normativos y el desarrollo tecnológico. Forest Trends, organización transnacional sin fines de lucro involucrada en temas ambientales,

¹ <http://www.scribd.com/doc/31181449/Bienes-y-Servicios-Ambientales-en-las-Negociaciones-Internacionales>

en el taller “Oportunidades y Riesgos de los mecanismos de Compensación por Servicios Ambientales” realizado en Quito en el año 2008, define a estos servicios como el capital natural de cada país, directamente relacionado con la calidad del aire, la filtración del agua, el control de plagas y pestes, la protección y regulación de cuencas, polinización, captura y almacenamiento del carbono, etcétera. ² Además menciona cómo la sociedad se beneficia de los servicios ambientales, *“así como el capital económico provee retornos financieros constantes, el capital natural provee retornos ambientales constantes vía los servicios ecosistémicos”*³

Según CIFOR, Centro Internacional de Investigación de la Gestión de Propiedad Forestal, por sus siglas en inglés, un pago por servicios ambientales es una transacción voluntaria donde un servicio ambiental bien definido “compra” por mínimo un comprador y “vendido” por mínimo un proveedor de servicios ambientales y que sólo se cumple la transacción si el proveedor presta el servicio (condicional)⁴.

Entonces los servicios ambientales según estas fuentes se tratan de mercancías que pueden ser sujetas a las condiciones de los mercados y por lo tanto pueden ser intercambiadas con un precio y valor.

Según Forest Trends, se debe identificar los servicios ambientales, compradores y vendedores, eso más la creación de legislación adecuada y contexto normativo, el desarrollo de reglas de mercado y el establecimiento de organizaciones de apoyo y servicios van a ser fundamentales para el lanzamiento del mercado y la compensación por servicios ambientales. ⁵

Según el Programa ASB⁶ y el World Agroforestry Centre⁷, el esquema y transacciones del pago por servicios ambientales tienen un papel en el ambiente pro-crecimiento económico, la poca credibilidad o deseo político de forzar nuevas leyes sobre sector rural, el financiamiento para combatir pobreza, liberalización o reestructuración de servicios públicos, los nuevos problemas ambientales, el poder adquisitivo creciente,

² Forest Trends, Programa Comunidades y Mercados, Servicios Ambientales y mecanismos de Compensación, Quito, Abril 2008.

³ Forest Trends, Programa Comunidades y Mercados, Servicios Ambientales y mecanismos de Compensación, Quito, Abril 2008.

⁴ Sven Wunder CIFOR.

⁵ Forest Trends, Programa Comunidades y Mercados, Servicios Ambientales y mecanismos de Compensación, Quito, Abril 2008.

⁶ Sociedad colectiva global que se centra en la investigación en los márgenes del bosque tropical. <http://www.asb.cgiar.org/Gen2/default.asp>

⁷ Centro Mundial de Agrosilvicultura

reconocimiento de problemas ambientales y situación de conflicto histórico de uso de recursos.⁸

A nivel mundial se han realizado varios esfuerzos para definir cómo se debe manejar las negociaciones sobre el pago por servicios ambientales. América Latina ha propuesto regionalmente programas y estrategias para remediar este problema.

Es así que se han propuesto programas como la Estrategia Regional de Biodiversidad (ERB). El interés general de la ERB es identificar y acordar acciones prioritarias conjuntas de conservación y uso sostenible de los componentes de la biodiversidad en los rubros donde los países andinos puedan aprovechar sus ventajas comparativas.

Las Autoridades Ambientales de los Países de la Comunidad Andina declararon que la entrada en vigor del Protocolo de Kioto es estratégica para el proceso de desarrollo de los países andinos, quienes han venido realizando actividades para contribuir a la mitigación de los gases de efecto invernadero y avanzar en los procesos de adaptación al cambio climático.

Además, sostuvieron que el Cambio Climático es un asunto de especial interés y preocupación para los países de la Comunidad Andina, debido a la alta vulnerabilidad que presenta la población, biodiversidad y ecosistemas ante la actual variabilidad climática y los impactos que ya se vienen experimentando por el calentamiento global.

El Protocolo de Kioto brinda estructuras institucionales bastante sólidas para la aprobación y promoción de proyectos de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) y con carteras diversificadas de proyectos que efectivamente contribuyen al desarrollo sostenible, tal como se define el MDL en su objetivo.

Entonces aquí surgen dos posturas por lo que se vio en Copenhague, los países emergentes que necesitan desarrollarse se reúsan a comprometerse con este tipo de tratados y convenios, pero por el otro lado vemos países en su máximo nivel de industrialización que apoyan a los pequeños emergentes con el pago de servicios ambientales para reducir el impacto del cambio climático.

⁸ Sandra Velarde, Programa ASB, World Agroforestry Centre; *Compensación y Pagos por Servicios Ambientales*
Perspectivas y Tendencias en América Latina y Escenarios Futuros para compradores y vendedores de Servicios Ambientales.

Según el taller antes mencionado, realizado por Forest Trend, más de 90% de las poblaciones pobres dependen de los bosques para su sobrevivencia. También revelan otros datos como que, más de 1 billón de personas habitan los 19 bosques considerados “biodiversity hotspots”⁹, que en 22% de los bosques en países en desarrollo son propiedades comunitarias, y que estas propiedades comunitarias de la tierra va a ser doblada hasta 2020 para más de 700 millones de hectáreas.¹⁰

Según la página “Mercados Ambientales”¹¹ básicamente existen tres mercados ambientales, el mercado de agua, el mercado de biodiversidad y el mercado de carbono en cual nos vamos a centrar.

Pero, ¿Cómo trabajan los Mercados de Carbono? Es importante recalcar que en los mercados de carbono se comercian toneladas de dióxido de carbono o equivalentes, asignadas como parte de un programa de reducción. Esto está basado en un principio clave que es el costo-beneficio, esto quiere decir que, una tonelada de CO2 emitida causa el mismo impacto sobre el cambio climático en cualquier parte del mundo y lo cual amerita la intervención de los costos de remediación. Los beneficios del mercado de carbono son varios, podemos mencionar en que este mercado se puede convertir en un catalizador de flujos financieros y tecnológicos para países en vías de desarrollo, o a su vez los países desarrollados pueden bajar costos en su reducción de emisiones. Sin duda este tema es importante para las finanzas públicas, ya que los ingresos por concepto de venta de bonos de carbono, pueden constituirse en nuevas inversiones para países en desarrollo y la aplicación de nuevas tecnologías e instrumentos financieros para reducir emisiones a bajo costo.

REDD, es un programa de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Ambiental (REDD), y REDD+ constituye la adhesión del rol de la conservación, el mejoramiento de las reservas de carbono forestal y el manejo forestal sostenible. Se trata de un mecanismo que promueve la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, cuya fecha de inicio es el 2012. Básicamente es una opción de financiamiento para reducir la carga y la presión de los gobiernos que gastan en remediación ambiental o que de alguna manera pagan por servicios ambientales, lo que va hacer el programa es

⁹ Puntos clave de la biodiversidad.

¹⁰ Forest Trends, Programa Comunidades y Mercados, Servicios Ambientales y mecanismos de Compensación, Quito, Abril 2008.

¹¹ Fuente de información gratuita líder en el mundo sobre los mercados y pagos por servicios ambientales. <http://www.mercadosambientales.com/>

disminuir la presión fiscal sobre el presupuesto de los gobiernos, incorporando este pago por servicios ambientales a un mercado internacional.¹²

Una amenaza para el sustento de las comunidades dependientes de los recursos naturales es justamente el cambio climático, el objetivo del programa REDD+ es promover la conservación de la cobertura boscosa mediante prácticas adecuadas de manejo, reducción de las emisiones de carbono a la atmosfera forestal, esto contribuiría en gran medida a atenuar el cambio climático y sus impactos socio-económicos.

Se trata de una herramienta económica que nos permite influir sobre los patrones de comportamiento a través de incentivos, aplicado a este programa los incentivos positivos deben reflejar el costo-beneficio de reducir las emisiones por deforestación y degradación ambiental.

El mecanismo de financiamiento empieza con una fase previa denominada “Programas de Preparamiento”, que como su nombre lo indica es un paso antes de la implementación en sí del programa. Básicamente los constituyen mecanismos de financiamiento de carbono como un fondo de carbono, en el cual harán aportes instituciones financieras internacionales, gobiernos y organismos.¹³

Después tenemos un programa de Inversión Forestal con el respaldo de Instituciones Bancarias, Convenios Multilaterales y Países voluntariamente a portantes. Entonces, mediante donaciones voluntarias se constituyen fondos de inversión para el clima y de esta manera se implementarían estrategias para el desarrollo de REDD.

Entonces, ¿iniciativas nacionales como el Sociobosque se podrían adaptar a un esquema de REDD? Para responder a esta pregunta es necesario comparar los programas y analizar si es factible o no su adaptación.

En primer lugar empezaré explicando en qué consiste el programa Sociobosque. Pues bien, se trata programa que fue lanzado por el Ministerio del Ambiente en setiembre de 2008, se basa en la entrega de incentivos económicos a los campesinos y comunidades indígenas que se comprometen voluntariamente a conservar sus bosques nativos, páramos y otra vegetación nativa. El monto del incentivo alcanza los 30 dólares por hectárea al año, según el número de hectáreas que un propietario desea ingresar al Programa. Las personas

¹² PROGRAMA REGIONAL ECOBONA – INTERCOOPERATION, Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques, Andinos. Serie Investigación y Sistematización # 11.

¹³ PROGRAMA REGIONAL ECOBONA – INTERCOOPERATION, Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques, Andinos. Serie Investigación y Sistematización # 11.

reciben el incentivo una vez que cumplen con las condiciones de seguimiento que se determinan en un convenio firmado con el Ministerio del Ambiente de Ecuador.

Pueden participar todas las personas naturales, comunas legalmente constituidas, y pueblos o nacionalidades indígenas. Sin embargo, tendrán prioridad de ingreso al Programa aquellas áreas que tengan una alta amenaza de deforestación, áreas relevantes para la generación de servicios ambientales y áreas con altos niveles de pobreza. El solicitante debe contar con el título de propiedad del predio, y el convenio por el cual los propietarios del predio se comprometen a conservar el área inscrita en el Programa tiene una duración de veinte años. Las inscripciones son gratuitas y están abiertas todo el año.

REDD establece ciertos criterios y parámetros para que un bosque sea considerado en este esquema. Un criterio que se adopta es el nivel de amenaza real del bosque, se consideran los impactos del cambio climático, en adición a los procesos de cambio en el uso de las tierras. Lo establecido según el programa Sociobosque, es que se dará prioridad a este tipo de criterio. En conclusión, Sociobosque cumple con este primer criterio de calificación REDD.

En segundo lugar el esquema menciona la fragmentación, sobre todo para reducir la velocidad de pérdida de los bosques remanentes y su biodiversidad asociada. El programa Sociobosque tiene como uno de sus objetivos detener la velocidad de deforestación de los bosques. Entonces, también cumpliría con este criterio.

En tercer lugar se considera el gradiente de degradación y priorización, donde es necesario identificar aquellas áreas prioritarias para su recuperación y manejo. Iniciativas como el mapa de sistemas ecológicos y otros más específicos, son un gran aporte en la identificación de estas regiones prioritarias para iniciar acciones de conservación y recuperación. Este es un punto muy importante a considerar dentro del programa Sociobosque, es oportuno que se realicen esfuerzos para cumplir con estas iniciativas y que la adaptación al esquema se de de mejor manera.

Finalmente se toma en cuenta la singularidad de la extensión forestal es decir que tanta biodiversidad se puede encontrar con cierta parte del bosque. Esto se considera como un factor adicional positivo para cada tonelada de carbono cuantificada en bosques forestales andinos de gran biodiversidad.

Estándares Sociales y Ambientales para Programas Nacionales de REDD+ (puestos a prueba, entre otros países, en Ecuador)¹⁵. El objetivo de esta iniciativa facilitada por CCBA

y CARE Internacional, es proporcionar estándares sociales y ambientales efectivos para programas de REDD+ y así contribuir a reducir la pobreza y lograr las metas de conservación de biodiversidad; constituyéndose en una herramienta para asegurar que REDD+ opere de manera justa, transparente, equitativa y responsable. La iniciativa pone a prueba, a escalas globales y nacionales, los estándares sociales y ambientales desarrollados. Los estándares fueron desarrollados mediante un proceso inclusivo y participativo.

Durante el Tercer Comité Político del Programa UN-REDD de las Naciones Unidas (octubre 2009) Ecuador fue aceptado formalmente como país observador. Esto quiere decir que, aunque existen algunos beneficios, aún no se está considerando financiamiento. Es posible que durante el año 2010 se haga efectivo este financiamiento, ya que España ha ofrecido aportar al Programa. Durante el Cuarto Comité Político (marzo 2010) Noruega ofreció también recursos adicionales. Ecuador no desarrolla el documento del R-PP; sin embargo, se encuentra en proceso de construir la Estrategia Nacional REDD.¹⁴

Específicamente en el caso del Ecuador la situación actual en cuanto a políticas ambientales es bastante positiva, el gobierno actual la define como una prioridad nacional en el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de la política ambiental actual del país consta el “Acuerdo Nacional para la Sostenibilidad Económica y Ambiental”, que, va a estandarizar el término de sostenibilidad como el enfoque de desarrollo que abarca y relaciona integralmente la dimensión ecológica, económica y social, con el objetivo de satisfacer necesidades de las generaciones presentes y futuras (sin embargo, se utiliza en algunas citas el término sustentabilidad, ya que otros autores manejan este concepto para definir el enfoque desarrollista que plantea los mismos términos con los cuales la PAN se rige).¹⁵

El objetivo Política Ambiental es contar con una herramienta que permita definir los elementos que deberán aplicarse durante la implementación de las políticas ambientales, para asegurar una adecuada gestión socio-ambiental en el Ecuador. Constituye, además, el punto de partida para la creación, implementación y evaluación de la política ambiental

¹⁴ PROGRAMA REGIONAL ECOBONA – INTERCOOPERATION, Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques, Andinos. Serie Investigación y Sistematización # 11.

¹⁵ Ministerio del Ambiente, Política Nacional Ambiental 2009.

por medio de indicadores ambientales (estado del ambiente), de gestión (estado de la labor del MAE) o de impacto (comparación con la gestión de gobiernos anteriores).¹⁶

Se destacan 2 políticas. La primera es el uso Eficiente de Recursos Estratégicos para el Desarrollo Sustentable: Agua, Aire, Suelo, Biodiversidad y Forestal y la segunda de gestionar la adaptación y mitigación del cambio climático. Esto significa evitar, resistir o aprovechar la variabilidad y los cambios del clima, disminuyendo situaciones de vulnerabilidad.¹⁷

Podemos concluir que los avances en temas ambientales en el Ecuador están sustentados en el concepto del “Buen Vivir”, Plan Nacional de Desarrollo y un abanico de políticas públicas. El hecho es la predisposición del gobierno por tener una Política Nacional Ambiental “verde”, pero el gran inconveniente es la sostenibilidad de la misma. Aún no nos queda claro el mecanismo de financiamiento que va a adoptar el gobierno para que esta serie de políticas perduren en el tiempo, es por eso la necesidad de adoptar y acoger un programa internacional, cuyo principal mecanismo es el mismo mercado, regulado por tratados y convenios, iniciativas privadas e intenciones de los Países Desarrollados, para garantizar la sostenibilidad de la Política Ambiental Nacional.

En las negociaciones REDD+, Ecuador llamó la atención a tratar asuntos de género e inequidad social a escala global y dentro de los países, acogiendo el reconocimiento de grupos particularmente vulnerables. Enfatizaron un enfoque ecosistémico y financiamiento para REDD+.

De igual manera a enfatizar la necesidad de considerar una salvaguarda para evitar la conversión de los bosques, llamó a considerar un lenguaje de “Respeto para el lenguaje ancestral”, asuntos relacionados con las poblaciones indígenas y comunidades locales para el desarrollo y aplicación de metodologías, respeto por los derechos y títulos de propiedad de las comunidades y pueblos indígenas.

Las actividades REDD+ deben incorporar mecanismos de consulta previa que incluyan a las comunidades y pueblos indígenas, también incluir mecanismos adecuados, equitativos y transparentes de distribución de beneficios.

La integración de la degradación forestal a un esquema REDD+ debe ser voluntaria para las partes, debido a las dificultades técnicas e institucionales para aplicar las metodologías

¹⁶ Ministerio del Ambiente, Acuerdo nacional para la Sostenibilidad Económica y Ambiental.

¹⁷ Significado según la Política Ambiental Nacional.

propuestas para evaluar la degradación y debido a la falta de consenso sobre su definición. Ecuador no cuenta con experiencia relacionada con la mediación de las emisiones provenientes de la degradación forestal.

La tendencia de implementar un esquema REDD+ debería estar orientada a una escala nacional. Cualquier proyecto REDD+ de escala subnacional tiene que estar contenido en un proceso progresivo que se oriente hacia una escala nacional, donde debería estructurarse un único sistema nacional de monitoreo y reporte.¹⁸

¹⁸ PROGRAMA REGIONAL ECOBONA – INTERCOOPERATION, Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques, Andinos. Serie Investigación y Sistematización # 11.

BIBLIOGRAFIA

- PROGRAMA REGIONAL ECOBONA - INTERCOOPERATION, Perspectivas y posibilidades de REDD+ en Bosques, Andinos. Serie Investigación y Sistematización # 11.
- Forest Trends, Programa Comunidades y Mercados, Servicios Ambientales y mecanismos de Compensación, Quito, Abril 2008.
- Velarde Sandra; *Compensación y Pagos por Servicios Ambientales: Perspectivas y Tendencias en América Latina y Escenarios Futuros para compradores y vendedores de Servicios Ambientales*; Programa ASB, World Agroforestry Centre.
- Unidad de Financiamiento de Carbono del Banco Mundial :
<http://carbonfinance.org/>
- UNEP/RISOE Centre y el Centro de Información del Programa Global "Capacity Development for the CDM - CD4CDM" : <http://www.cd4cdm.org/>
- World Bank PCF Plus: "State and Trends of the Carbon Market, 2005." Lecocq, F. y Capoor, K. Mayo 2005
- Ministerio del Ambiente, Acuerdo nacional para la Sostenibilidad Económica y Ambiental.
- El MDL en Ecuador: retos y oportunidades; Un diagnóstico rápido de los avances y perspectivas de la participación de Ecuador en el Mercado de Carbono; Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Oficina Ecuatoriana de Promoción del MDL - CORDELIM:
<http://www.cordelim.net/>
- Medioambiente.net; Artículo: "Decepción en la cumbre del Cambio Climático".
- Ministerio del Ambiente, Política Nacional Ambiental 2009.
- Ministerio del Ambiente, Programa Socio Bosque, www.ambiente.gov.ec
- Fuente de información gratuita líder en el mundo sobre los mercados y pagos por servicios ambientales. <http://www.mercadosambientales.com/>
- http://www.mercadosambientales.com/pages/dynamic/web.page.php?section=carbon_market&page_name=ggas_market.
- Portal web del Secretariado de la Convención de las NNUU sobre Cambio Climático:: <http://cdm.unfccc.int/>
- Point Carbon: "Carbon 2006." Hasselknippe, H y Roeline K. eds. Febrero/Marzo 2006 <http://www.pointcarbon.com/>
- A Landfill Gas- to - Energy Projects Development Handbook, EPA, Septiembre 1996

- El Mecanismo de Desarrollo Limpio, Guía Práctica para Desarrolladores de Proyectos, PROCLIM – CONAM, Lima – Perú, 2004
- Gestión Integral de Residuos Sólidos, George Tchobanoglous, Mc Graw Hill, 1998
- Boletín de Carbon Copy, Banco Mundial, noviembre 2005