

INTRODUCCION DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS BASADOS EN EL MERCADO A LOS PROYECTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL ECOMERCADOS II

1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Programa de PSA en Costa Rica es considerado ampliamente como la más exitosa propuesta de aplicación de los servicios ambientales a nivel mundial. Por más de una década, ha sido administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). El Programa de PSA compensa a propietarios de tierras por tres actividades de conservación (“modalidades”): Protección de bosque, Reforestación, y Sistemas Agroforestales.

La modalidad de Sistemas Agroforestales fue introducida en el 2003 y aún no representa un área significativa (346,100 árboles o aproximadamente 865 ha). La mayor parte de éste esfuerzo de conservación está siendo financiado mediante el impuesto a los combustibles. El programa de PSA ha atraído también un importante financiamiento internacional, incluyendo una donación de US\$8 millones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF por sus siglas en inglés) en el año 2000 mediante el Proyecto Ecomercados y co-financiado por el Banco Mundial, una donación de US\$11.2 millones del Gobierno Alemán por medio del Banco KfW Bankengruppe en el 2002 por la protección y recuperación de terrenos deforestados en la Región Norte del país, y US\$2 millones de Noruega en 1997 por secuestro de carbono. FONAFIFO ha firmado numerosos acuerdos con usuarios de agua tanto públicos como privados a nivel nacional para financiar la conservación de las cuencas de las cuales ellos toman el agua, lo que genera cerca de US\$0.5 millones anualmente.

Se han establecido fuertes bases institucionales, para implementar el programa a nivel nacional, con un marco legal fuerte y un amplio apoyo político durante tres sucesivas administraciones presidenciales, combinado con un gran apoyo de la sociedad civil, principalmente de pequeños y medianos productores los cuales participan en el programa. Asimismo, el programa ha atraído una extensa atención

alrededor del mundo, y ha estimulado la réplica de esfuerzos en Latinoamérica y fuera de la región.

Desde el año 2000, el programa de PSA ha sido apoyado por el Banco Mundial/GEF- Proyecto Ecomercados Costa Rica. El proyecto ha alcanzado y excedido todos los indicadores claves del mismo. En este caso, se han incorporado al programa 130,900 ha en áreas prioritarias de la parte del Corredor Biológico Mesoamericano (CBM)¹ pertenecientes a Costa Rica, superando la meta original de 100,000 ha al finalizar el proyecto. Además, 70,000 ha han sido contratadas en tierras privadas en otras Áreas de Conservación que se identificaron como áreas prioritarias en el informe del Proyecto GRUAS², y así, ha contribuido al logro de los objetivos de conservación y manejo sostenible acordados a nivel regional dentro del marco de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). En el 2000, solamente 22 mujeres propietarias participaban en el programa. Actualmente, existen 474, significativamente alto para la meta original de aumentar a 30% su participación. Para el año 2000, habían 2,850 hectáreas contratadas dentro de territorios indígenas. Actualmente, existen 25,125 hectáreas, excediendo la meta original de incrementar a un 100%.

Un panel de expertos independientes evaluaron el Proyecto Ecomercados en los meses de Setiembre-Octubre del año 2005. La revisión confirma que el programa alcanzó sus metas y objetivos, así mismo el panel evaluó sistemáticamente el proyecto con respecto a los criterios de revisión de los proyectos del GEF, y se encontró que era satisfactorio o altamente satisfactorio en todos sus criterios. El panel indicó que “El proyecto Ecomercados del GEF ha permitido que Costa Rica conserve más efectivamente su biodiversidad de interés global mediante la unión de áreas protegidas geográficamente aisladas y otras tierras de propiedad privada donde hay altas concentraciones de biodiversidad donde ésta es legalmente protegida por medio de los contratos de PSA.

¹ El territorio de Costa Rica está dividido en 11 Areas de Conservación (AC)

² El Informe de GRUAS (GEF/UNDP/MINAE, 1996), establece áreas de conservación prioritarias de acuerdo a la importancia de su biodiversidad. Este está siendo actualizado a la luz de nueva información.

A pesar de los grandes logros del programa, siguen existiendo importantes debilidades y limitaciones, tanto en la demanda como en la provisión del mercado de los servicios ambientales que se ha establecido.

- **Demanda.** Existe la necesidad de desarrollar mecanismos de financiamiento adicional para complementar las fuentes de financiamiento actuales y permitir la expansión del área bajo protección, ya que, las actuales 250,000 ha bajo protección representan solamente una pequeña parte de la necesidad de conservación en el país. También existe la necesidad de obtener una gran parte de los fondos de los usuarios de los servicios, ya que actualmente el programa es altamente dependiente del impuesto al combustible, de los donadores de fondos a corto plazo, de esta manera haciendo su sostenibilidad incierta. Su principal reto es desarrollar recursos de financiamiento sostenibles para la conservación de la biodiversidad.
- **Oferta.** El uso de fondos disponibles para los contratos de PSA también necesita ser evaluado. Dirigir los fondos a áreas prioritarias, la definición de simples criterios de localización para la asignación de recursos, y diferenciación de pagos podría resultar en una ganancia substancial de eficiencia al programa. La revisión del panel indica que el actual criterio para la localización de los contratos de PSA cubre un 70% del país. Por otra parte, el uso de pagos indiferenciados significa que el programa está sobrepagando en algunas áreas (ejm: pagando por conservación en los casos donde la conservación se haría de todas formas), mientras que se están ofreciendo pagos insuficientes para inducir a la conservación en otras áreas prioritarias. Hay una necesidad de afinar y priorizar la selección de áreas de conservación con características únicas de biodiversidad, y adaptar los pagos al nivel de las circunstancias locales.
- **Equidad.** Pequeños y medianos productores, muchos de los cuales son pobres, han encontrado dificultades para entrar al programa. Existe la

necesidad de dirigir los esfuerzos para asegurar que los finqueros pobres sean capaces de participar en el programa.

- **Monitoreo.** Para asegurar la sostenibilidad financiera e incrementar la eficiencia del PSA, hay necesidad de mejorar el programa de monitoreo. Con el apoyo del programa Ecomercados, FONAFIFO tiene un excelente y actualizado sistema para monitorear el cumplimiento con los contratos de servicios ambientales por parte de los propietarios. El programa sigue siendo débil, sin embargo, en el monitoreo de los impactos de sus actividades en cuanto a la generación de los servicios ambientales y los impactos socioeconómicos. El proyecto Ecomercados II está enfocado a corregir esas deficiencias.

2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Con fecha 3 de Julio del 2008 se publica en la Gaceta No 128 la Ley 8640 "Aprobación del Contrato de Préstamo No 7388-CR y sus anexos entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) " por medio del cual se aprueba el financiamiento para el Proyecto denominado " Introducción de Instrumentos Financieros basados en el Mercado a los Proyectos de Gestión Ambiental ", conocido como "Ecomercados II".

De acuerdo a lo anterior el BIRF acuerda prestar al Gobierno de Costa Rica, con base en los términos y condiciones establecidas en el contrato suscrito, la suma de \$30.000.000 (Treinta millones de dólares) y otorga la donación No TF 056666-CR por un monto igual a \$10.000.000 (Diez millones de dólares) según el convenio fechado 8 de mayo del 2007 celebrado entre el BIRF como agencia de implementación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF) y la República de Costa Rica por medio del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.

2.1 Objetivo del Desarrollo del Proyecto e Indicadores Claves

El Objetivo del Proyecto es propiciar, la conservación de la biodiversidad de importancia global, en el territorio costarricense y garantizar la sostenibilidad de dicha diversidad a largo plazo mediante el apoyo al desarrollo e implementación

de instrumentos de mercado para promover la conservación de los bosques en zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas y en los corredores biológicos que las conectan.

Entre los indicadores claves se incluyen:

- Al cierre del proyecto, al menos 288.000 hectáreas de tierras con contratos de servicios ambientales que generen servicios ambientales de importancia a nivel local, nacional y/o global.
- Al cierre del proyecto, al menos la mitad de las áreas recién contratadas reciben financiamiento a través de fondos de los usuarios de servicios.
- Eficiencia mejorada del programa de servicios ambientales, según medido por los índices de servicios generados por dólar gastado.
- Mediante EOP, un 50% de incremento (a partir del actual de 1,900 a 2,850) del número de pequeños y medianos propietarios de tierras (fincas de menos de 100 hectáreas) que participan en el programa de PSA.

2.2 Objetivo Ambiental Global del Proyecto e Indicadores Claves

El Objetivo Ambiental Global del Proyecto es mejorar la conservación de la biodiversidad de significancia a nivel global y garantizar su sostenibilidad a largo plazo respaldando el desarrollo e implementación de los instrumentos basados en el mercado con el fin de promover la conservación de bosques en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas y corredores biológicos que las comunican.

Entre los indicadores claves se incluyen:

- Al cierre del Proyecto, al menos 190.000 hectáreas de tierras con contratos de servicios ambientales en zonas de amortiguamiento de áreas protegidas y corredores biológicos que las comunican.

- Conservación efectiva de la biodiversidad en las áreas de importancia global medidas con base en la cobertura de la vegetación y especies indicadoras de interés biológico.

3. COMPONENTES DEL PROYECTO

3.1 **Componente 1.** Desarrollo e implementación de mecanismos de financiamiento sostenible para prestación de servicios ambientales.

Presupuesto: \$16.5 millones, de los cuales \$8.1 millones del GoCR, \$8.0 millones del GEF, y \$0.4 millones de las ventas de carbono).

Este componente se enfoca en el desarrollo e implementación de los mecanismos de financiamiento sostenible de acuerdo a las características de cada grupo de usuarios de los servicios ambientales. Así mismo, se harán reglamentos para el uso de estos fondos, para generar los servicios ambientales que los usuarios deseen. Los productos claves de este componente son:

- (a) Un programa de conservación para promover la provisión de servicios hidrológicos que usará financiamiento provisto por el Canon de agua.
- (b) Capitalización del Fondo para la Biodiversidad Sostenible (FBS) con al menos \$15 millones.
- (c) Una fuerte estrategia para incrementar el capital del Fondo para la Biodiversidad Sostenible.
- (d) Desarrollo de la capacidad de acceder el emergente mercado de carbono, y preparación de al menos cinco proyectos de secuestro de carbono.
- (e) Desarrollo de mercados voluntarios para la conservación de la biodiversidad.

Este componente incluyen los siguientes subcomponentes:

- **1A: Desarrollar modalidades apropiadas de conservación e identificar las áreas de prioridad para prácticas del uso de la tierra**

necesarias para generación de servicios hidrológicos en relación con la conservación de cuencas, para asegurar que los fondos generados por el canon del agua, se utilicen para generar de manera efectiva los servicios hidrológicos. Después de un largo proceso de negociación, Costa Rica ha empezado el fortalecimiento del Programa de Servicios Ambientales (PSA), por medio de la actualización de las tarifas por derechos de uso de agua (concesiones) para financiar la conservación de cuencas. Un 25% de los ingresos del Canon serán canalizados al Programa de PSA para proteger las cuencas prioritarias. Esta propuesta expande grandemente la cobertura del Programa de PSA mientras evita los problemas de usuarios que no pagan por el uso de los servicios ambientales, lo que afectó en la propuesta voluntaria previa. El proyecto propuesto apoyará los esfuerzos de FONAFIFO para desarrollar modalidades apropiadas de conservación e identificar áreas prioritarias para implementar los usos de tierra necesarios para generar servicios hidrológicos, y asegurar que los fondos generados por Canon de agua son usados efectivamente para la protección de cuencas y acuíferos prioritarios para el país.

- **1B. (a) Fortalecer e incrementar el capital del FBS y habilitarlo, de este modo, para brindar financiamiento sostenible a largo plazo para las áreas con biodiversidad de importancia global y (b) para desarrollar fuentes adicionales de financiamiento con el fin de incrementar los recursos financieros del FBS y preparar los modelos de conservación que ayuden a la utilización de los fondos relacionados.** Este subcomponente ayudará a fortalecer y capitalizar el Fondo para la Biodiversidad Sostenible (FBS), establecido bajo el Proyecto Ecomercados, para habilitarlo a proveer financiamiento sostenible a largo plazo para áreas que poseen biodiversidad de importancia global en las cuales no se dispone de financiamiento o en que éste es insuficiente. Este subcomponente trabajará para desarrollar fuentes adicionales de financiamiento para capitalizar el fondo. Se

desarrollará una nueva modalidad de “Conservación de la Biodiversidad” para poder usar estos fondos, con áreas elegibles enfocadas a las zonas de alta biodiversidad de importancia mundial.

- **1C. Desarrollar los proyectos de fijación de carbono para financiar la regeneración de bosques en áreas degradadas y en cuanto a esto incrementar la venta de reducción de emisiones verificadas provenientes de actividades forestales.** El proyecto apoyará los esfuerzos de FONAFIFO para desarrollar proyectos de secuestro de carbono para financiar la regeneración del bosque en áreas degradadas donde el Programa de PSA no ha sido capaz de dirigirse debido a los altos costos de oportunidad en la actualidad y por el hecho de que éstas áreas no poseen bosque, por lo que no califican para PSA.
- **1D. Promover un enfoque mas sistematizado para la obtención de fondos a partir de los mercados minoristas o mercados basados en aportes voluntarios para la conservación ambiental.** El proyecto apoyará a un plan sistemático para buscar fondos de mercados voluntarios o mercados minoritarios. Los fondos generados ayudarían a capitalizar el Fondo para la Conservación de la Biodiversidad.

Los recursos adicionales del GEF serán usados principalmente para capitalizar el Fondo para la Biodiversidad Sostenible (\$7.5 millones, a los cuales se añadirán fondos del Gobierno de Costa Rica y otros donadores). Los recursos del GEF también se usarán para apoyar el desarrollo de otros mecanismos de financiamiento para áreas donde se localiza biodiversidad de importancia global.

3.2 Componente 2. Escalonamiento del Programa de PSA

Presupuesto: \$72.8 millones, de los cuales \$39.1 del GoCR, \$30.0 millones del Banco Mundial, \$2.3 millones de las ventas de reducción de emisiones de carbono, y \$1.4 millones del GEF

Los recursos financieros provistos por la antes mencionada tarifa de agua o Canon de agua, en particular, y otras nuevas fuentes de financiamiento permitirán una

ampliación del Programa de PSA en Costa Rica a más de las 250,000 hectáreas que existen en la actualidad. Este componente apoyará a FONAFIFO y a otras instituciones (ejm: Departamento de Aguas del MINAE), a implementar el Programa de PSA ampliado. Los productos claves de este componente son:

(a) Fortalecimiento de la capacidad de las instituciones claves, incluyendo FONAFIFO, instituciones gubernamentales y ONG´s trabajando para implementar el Programa de PSA.

(b) Un programa de PSA más eficiente.

Este componente incluye los siguientes subcomponentes:

- **2A. Fortalecer la capacidad de FONAFIFO para implementar el programa ampliado de PSA, incluyendo lo referente a la emisión y supervisión de los contratos de servicios ambientales que generan beneficios globales, enfocándose en el mejoramiento de las actividades de monitoreo que, de manera específica, apoyan la conservación de la biodiversidad en las áreas de prioridad.** Este subcomponente apoyará el fortalecimiento de la capacidad técnica de FONAFIFO para implementar un programa de PSA más grande.
- **2B. Desarrollar e introducir un enfoque más dirigido y diferenciado para mejorar la adjudicación de los fondos del Programa de PSA, así como su eficiencia.** Expandir la cobertura del Programa de PSA y responder a los requerimientos de los usuarios de los servicios que financian el programa.
- **2C. Establecer o fortalecer los sistemas apropiados para monitorear la efectividad del Programa de PSA en la generación de los servicios ambientales deseados.** El proyecto apoyará el

fortalecimiento y/o establecimiento de un apropiado sistema de monitoreo de la efectividad del Programa de PSA en cuanto a la producción de los servicios ambientales deseados, en cooperación con otras instituciones (ejm: MINAE, Departamento de Aguas, Instituto Nacional de Biodiversidad-INBio).

- **2D. Financiar los Contratos con los Propietarios de Tierras participantes.** Este subcomponente financiará los contratos de servicios ambientales con finqueros.

Los recursos adicionales provenientes del GEF serán usados para fortalecer la capacidad de FONAFIFO para identificar y monitorear los contratos por servicios ambientales que generan beneficios globales, con particular énfasis en incrementar especialmente las actividades de monitoreo que ayudan a la conservación de la biodiversidad en las áreas prioritarias.

3.3

Componente 3. Eliminación de barreras para la Participación de pequeños Propietarios de Tierras en el Programa de PSA

Presupuesto: \$1.0 millones, de los cuales \$0.4 millones del Gobierno de Costa Rica y \$0.6 millones del GEF.

El propósito de este componente es reducir los obstáculos para la participación de pequeños propietarios en el Programa de PSA. Aunque el programa no está diseñado como un programa de reducción a la pobreza, la alta correlación espacial que existe entre áreas que brindan servicios ambientales y los bajos ingresos que se generan en las áreas rurales, crean oportunidades para contribuir con este objetivo. Frecuentemente, los pequeños propietarios encuentran difícil participar por los altos costos de transacción en que se incurren para la inscripción en el proceso (como obtener su título de propiedad o una prueba de tenencia de la tierra), o por los incentivos propios del programa que lo hace más atractivo a los dueños de grandes fincas. Este componente está dirigido a reducir estos

obstáculos. Un producto clave del componente es el incremento de la participación de comunidades rurales de escasos recursos y miembros de grupos marginales (ejm: mujeres propietarias, indígenas propietarios, y dueños de fincas sin título de propiedad). Los insumos claves incluyen recursos para FONAFIFO para llevar a cabo estas actividades, una fuerte campaña promocional, y actividades para crear capacidad.

Este componente incluye los siguientes subcomponentes:

- **3A: Eliminación de los obstáculos claves que pueden impedir la participación de los pequeños propietarios de tierras, incluyendo los elevados costos de transacción de la negociación cuando se debe tratar con muchos pequeños propietarios individuales y la falta de planos catastrados, con un enfoque específico en el mejoramiento de la participación de los grupos marginados que, en forma específica, generen beneficios globales de biodiversidad.** Este componente apoyará los esfuerzos para remover los obstáculos que pueden impedir la participación de propietarios de escasos recursos, incluyendo los altos costos de transacción de tratar con muchos pequeños finqueros individuales y la carencia de planos catastrados.
- **3B: Desarrollo e implementación de planes de manejo de cuencas, en tres áreas piloto, del territorio del Prestatario, que cuentan con altas tasas de pobreza.** Este subcomponente desarrollará e implementará planes de manejo de cuencas en tres áreas piloto con altos índices de pobreza.
- **3C: Fortalecer los sistemas de supervisión relativos a la medición de los impactos socioeconómicos del Programa de PSA con particular énfasis en los, pequeños y medianos propietarios de tierras y los pobres, incluyendo lo referente a la utilización de los recursos del Programa de PSA en las áreas indígenas del Territorio del Prestatario.** Este subcomponente fortalecerá el sistema de

monitoreo relacionado con la medición de impactos socioeconómicos del programa, con particular énfasis tanto en las personas de escasos recursos como en las pequeños y medianos propietarios.

Los recursos adicionales del GEF serán usados para incrementar la participación de los grupos marginales que generan beneficios especialmente a la biodiversidad global.

4. COSTOS DEL PROYECTO

El proyecto tiene un costo estimado de \$90,3 millones, que incluye un aporte de contrapartida del Gobierno de Costa Rica por \$47,6 millones; el préstamo 7388-CR del Banco Mundial por \$30 millones; la donación TF 056666-CR por \$10 millones; aunado a financiamiento derivado de la venta de reducciones de emisiones verificadas bajo el Mecanismo de Desarrollo Limpio y otras fuentes por 2,7 millones.

Adjuntar anexos:

- Avance Indicadores Ecomercados II.docx
- Auditoria Ecomercados II 2012.pdf