



联合国  
粮食及  
农业组织

Food and Agriculture  
Organization of the  
United Nations

Organisation des Nations  
Unies pour l'alimentation  
et l'agriculture

Продовольственная и  
сельскохозяйственная организация  
Объединенных Наций

Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Alimentación y la Agricultura

منظمة  
الغذية والزراعة  
للأمم المتحدة

S

## COMITÉ FORESTAL

### 22.<sup>a</sup> PERÍODO DE SESIONES

Roma (Italia), 23-27 de junio de 2014

### PAGO POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS FORESTALES Y FINANCIACIÓN FORESTAL

#### I. INTRODUCCIÓN

1. Los bosques proporcionan numerosos servicios ecosistémicos, como la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero, la protección de las cuencas fluviales, la conservación de la diversidad biológica, los valores paisajísticos y el sustento de formas de vida fundamentales. Si bien dichas funciones son cada vez más reconocidas, su valor económico no se refleja debidamente en las consideraciones de mercado. Como resultado, los bosques están infravalorados y, con frecuencia, esto conlleva su degradación o conversión a otros usos de la tierra. Los programas de pagos por servicios ecosistémicos<sup>1</sup> pretenden corregir este mal funcionamiento del mercado mediante la creación de los incentivos económicos apropiados que permitan la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de los servicios ecosistémicos a aquellos que los ofrecen.

2. La Evaluación de ecosistemas del Milenio (2005) divide estos servicios en cuatro amplias categorías: aprovisionamiento, como la producción de alimentos y de agua; reglamentación, como el control del clima y de las enfermedades; apoyo, como los ciclos de los nutrientes y la polinización de los cultivos; y cultural, como los beneficios espirituales y recreativos.

3. En un programa de pagos por servicios ecosistémicos típico, los vendedores de servicios ecosistémicos son terratenientes o titulares de derechos forestales y los compradores pueden ser organismos gubernamentales (federales, estatales y locales), organizaciones no gubernamentales o particulares y corporaciones. Los pagos por servicios ecosistémicos incluyen *pagos públicos* (p. ej., pagos del gobierno federal, estatal y local); *transacciones voluntarias* (p. ej., la venta de créditos de compensación forestal en el mercado voluntario del carbono); *transacciones orientadas por el cumplimiento* (p. ej., programas de pagos creados en respuesta a regulaciones gubernamentales) o *pagos combinados*, donde se agrupan distintas fuentes de financiación para hacer frente a los pagos. Los mencionados pagos se efectúan a través de contratos formales e informales que colocan valores financieros en servicios de administración y abarcan desde acuerdos informales individualizados hasta sistemas públicos de gran escala que destinan las inversiones económicas a la ordenación deseable de la tierra.

<sup>1</sup> Este documento se centra en los servicios ecosistémicos forestales que reportan beneficios intangibles, que no acceden fácilmente a los mercados y que no se desarrollan con facilidad.

*Para minimizar los efectos de los métodos de trabajo de la FAO en el medio ambiente y contribuir a la neutralidad respecto del clima, se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven sus copias a las reuniones y se abstengan de pedir copias adicionales. La mayoría de los documentos de reunión de la FAO está disponible en Internet, en el sitio [www.fao.org](http://www.fao.org).*

## II. PAGO POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS FORESTALES COMO OPORTUNIDAD EMERGENTE PARA FINANCIAR LA ORDENACIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

4. Con la creciente convicción de los responsables de las políticas y del público general sobre la importancia de los servicios ecosistémicos, incluso de su notable valor económico, los esquemas de pagos por servicios ecosistémicos están ganando popularidad por todo el mundo (TEEB 2009<sup>2</sup>). El reconocimiento de la función fundamental de los servicios ecosistémicos forestales como almacenamiento de carbono para afrontar el cambio climático también ha dado un nuevo impulso a los pagos por servicios ecosistémicos como medio potencial para generar ingresos adicionales.

5. Un número creciente de países ha dado pasos significativos para promover los pagos por servicios ecosistémicos. En especial en América Latina, muchos países siguen explorando y perfeccionando los pagos por servicios ecosistémicos que conducen a la creación de más y más proyectos; algunos de estos esfuerzos dan lugar a la creación de estrategias de pagos por servicios ecosistémicos nacionales. A lo largo de los años, los pagos también han aumentado rápidamente y siguen creciendo (Peter y Stanley et al. 2013<sup>3</sup>). En otras regiones, se están desarrollando los marcos normativos necesarios (especialmente en cuanto al carbono), hecho que indica una tendencia ascendente general. De acuerdo con el SOFO 2014, mundialmente, los ingresos procedentes de pagos por servicios ecosistémicos ascendieron a 2 500 millones de USD en 2011, y el número total de personas que han recibido pagos de esta procedencia desde 2005 equivale aproximadamente a 220 millones.

6. En los países en que los pagos por servicios ecosistémicos representan un instrumento de política importante, las pruebas sugieren resultados ecológicos y socioeconómicos considerables. Además de los beneficios financieros directos que aportan, también se ha informado de que los sistemas de pagos por servicios ecosistémicos han incrementado las oportunidades de subsistencia e ingresos potenciales de las comunidades participantes, por ejemplo, con la “financiación puente” que permitió a las comunidades optar por otras actividades generadoras de ingresos. Asimismo, se han detectado otros “efectos en cadena” positivos, como el incremento del desarrollo económico local y la mejora de la productividad de los recursos naturales derivada de la mejora de los servicios de apoyo y de regulación de los ecosistemas, como la purificación del agua, la protección contra los riesgos naturales y la regulación de las inundaciones. En algunos casos, los pagos por servicios ecosistémicos también han contribuido a aclarar los derechos de propiedad y a reforzar la posición de las comunidades rurales como gestoras medioambientales (Grieg-Gran 2003<sup>4</sup>).

## III. PROMOCIÓN DE UNA MEJOR SINERGIA Y EFICIENCIA EN EL PAGO DE SERVICIOS ECOSISTÉMICOS FORESTALES

7. Cuando se dividen en función de los distintos servicios ecosistémicos forestales, los programas de pagos por servicios ecosistémicos basados en los servicios de las cuencas hidrográficas siguen siendo populares: se emplean en más de 30 países y esta cifra sigue aumentando (Bennet et al. 2012<sup>5</sup>). Fueron iniciados predominantemente por inversores en bienes públicos, como gobiernos y ONG, mientras que la participación del sector privado se rige principalmente por el cumplimiento.

---

<sup>2</sup> TEEB 2009. The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers – Summary. Responding to the Value of Nature (disponible solo en inglés).

<sup>3</sup> Peters-Stanley, M., Hamilton, K. y Yin, D. 2012. Leveraging the landscape: State of the forest carbon markets 2012. Forest Trends, Washington, DC. (Estados Unidos) (disponible solo en inglés).

<sup>4</sup> Grieg-Gran, M., Porras, I. y Moreno, M.L. 2003. The social impacts of payments for environmental services in Costa Rica. A quantitative field survey and analysis of the Virilla watershed. IIED, Londres (Reino Unido) (disponible solo en inglés).

<sup>5</sup> Bennett, G., Carroll, N. y Hamilton, K. 2012. Charting New Waters: State of Watershed Payments 2012. Forest Trends, Washington, DC. (Estados Unidos). Disponible en línea en la dirección <http://www.ecosystemmarketplace.com/reports/sowp2012> (disponible solo en inglés).

China sigue siendo el líder mundial con sus programas públicos masivos de inversión en eco-compensación para la restauración de tierras vulnerables al deterioro.

8. A pesar de la incertidumbre sobre los acuerdos posteriores al Protocolo de Kyoto acerca de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, los mercados del carbono están evolucionando rápidamente en plataformas comerciales voluntarias y reguladoras. En el ámbito mundial, el énfasis actual está dominado por las estrategias de entorno institucional concebidas para contar y comercializar el carbono. Se están realizando esfuerzos para ayudar a los gobiernos nacionales a elaborar las estrategias y los marcos normativos correspondientes (proceso de preparación para la reducción de emisiones debidas a la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo, REDD), que incluyen, por ejemplo, cerca de 1 000 millones de USD de financiación multilateral recaudada a través de iniciativas como el programa ONU-REDD, el Fondo Cooperativo para el Carbono de los Bosques del Banco Mundial, el Fondo del Biocarbono y el Programa de inversión forestal. Los mencionados esfuerzos también incluyen diversos acuerdos bilaterales como la contribución de 1 000 millones de USD aportados por Noruega para Indonesia. En 2011, en el ámbito mundial, el valor de los proyectos en materia de carbono forestal ascendió a 188 millones de USD, que abarcan 17,8 millones de hectáreas (Peters-Stanley et al. 2012). Sin embargo, existe una amplia variación en las inversiones tanto de una región a otra como dentro de una misma, con América Latina encabezando la lista. En general, los proyectos de compensación de carbono siguen en fase de prueba y de exploración.

9. Los programas de pagos por servicios ecosistémicos para los servicios de diversidad biológica engloban desde la protección de ecosistemas y hábitats naturales completos hasta especies o recursos genéticos concretos. También pueden adoptar la forma de concesiones de conservación o de proyectos de bioprospección. El paisaje forestal y los servicios recreativos se asocian a aspectos estéticos, culturales u otros aspectos particulares de un área determinada y con frecuencia implican la protección de lugares que forman parte del patrimonio natural, refugios de vida silvestre y áreas costeras. Si bien los gobiernos son la principal fuente de los servicios mencionados, y tradicionalmente los posibilitan con sistemas de áreas protegidas, las comunidades locales y las poblaciones indígenas participan de forma creciente en su administración. El ecoturismo y la silvicultura urbana recreativa también están ganando importancia en numerosos países en desarrollo y economías emergentes.

10. Cada vez más programas de pagos por servicios ecosistémicos intentan combinar otros pagos por dichos servicios ya sea de forma conceptual (asumiendo los beneficios conjuntos sin cuantificarlos ni monetizarlos) o con una aplicación real (verificando diferentes provisiones de servicios y abonándolas según corresponda). Este concepto de agrupación de pagos por servicios ecosistémicos ha logrado especial importancia tras la aparición de los mercados de carbono forestal, puesto que los programas existentes contemplan una fuerte posibilidad de aumentar las finanzas a través de las contrapartidas de carbono. Además de ayudar a alcanzar objetivos medioambientales de forma más eficiente, esta agrupación podría conllevar una reducción sustancial de los costos de las transacciones. Por razones de economía de escala y eficiencias en comercialización, esta agrupación también recibe el apoyo y es promovida por los intermediarios que operan entre los compradores y los productores de servicios ecosistémicos. Aún más importante, en la aplicación efectiva de los pagos por servicios ecosistémicos, muchos países y organizaciones han adoptado un enfoque de cartera ante la recaudación de recursos financieros, como la agrupación y el aprovechamiento de otros programas, formulando cómo puede contribuir la reconstrucción de la infraestructura ecológica en un amplio abanico de objetivos de desarrollo más amplios: desde la mitigación del cambio climático a la reducción de la pobreza y el suministro de agua apta para el consumo.

#### **IV. RETOS CONSTANTES**

11. En el ámbito mundial, a pesar de las oportunidades crecientes, la eficacia de los pagos por servicios ecosistémicos como medio principal para hacer frente al reto de financiar una ordenación forestal sostenible sigue siendo inadecuada y desigual. Muchas iniciativas de pagos por servicios ecosistémicos no son sostenibles sin un apoyo externo regular y sólido. Los ingresos medios obtenidos a partir de los pagos por servicios ecosistémicos siguen siendo demasiado bajos en muchos países para

actuar como incentivos reales para que los terratenientes se acojan a los programas de pagos por servicios ecosistémicos con entusiasmo. Los principales factores que siguen dificultando su aplicación adecuada así como su ampliación incluyen el reconocimiento limitado de los valores de los servicios ecosistémicos forestales en las políticas públicas y la toma de decisiones financieras, además de la ausencia de un entorno propicio que promueva la internalización de dichos valores.

12. Entre las causas fundamentales de este entorno deficiente se hallan el inadecuado apoyo institucional y sobre políticas para las carteras de inversiones orientadas y una baja capacidad de organización. Otros obstáculos son la falta de conocimientos especializados correctos en materia de análisis y desarrollo de mercados, unos costos iniciales enormes, una fuerte dependencia de donantes o apoyo externo en los primeros años, así como altos costos de transacciones. Los programas de pagos por servicios ecosistémicos relativos al carbono que incluyen REDD se ven limitados por la complejidad de las regulaciones, la ausencia de normas de amplia aceptación, una tenencia y derechos de propiedad que no resultan claros y la incertidumbre sobre la sostenibilidad a largo plazo (Peters-Stanley et al. 2012).

## **V. PRINCIPALES ELEMENTOS CAPACITADORES PARA PROMOVER EL PAGO POR SERVICIOS ECOSISTÉMICOS FORESTALES**

13. La FAO, junto con otros miembros de la Asociación de Colaboración en materia de Bosques (ACB), ayuda a los países a afrontar algunos de los desafíos anteriores y a promover el pago por servicios ecosistémicos como herramienta principal de políticas forestales para incrementar los recursos financieros para una ordenación forestal sostenible. En abril de este año, la FAO organizó un Foro internacional en materia de pagos por servicios ecosistémicos para los bosques tropicales conjuntamente con la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT) y el Gobierno de Costa Rica. En él se subrayó la importancia de elaborar e instaurar programas de pagos por servicios ecosistémicos sólidos y sostenibles en los países tropicales, y de compartir, a su vez, las mejores prácticas y lecciones aprendidas a fin de mejorar los esfuerzos mundiales para promover los pagos por servicios ecosistémicos. Asimismo, hizo un llamamiento a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y las organizaciones internacionales para que trabajen conjuntamente con objeto de crear las condiciones propicias en todos los ámbitos para mejorar los pagos por servicios ecosistémicos.

14. Como parte del proceso de apoyo a los pagos por servicios ecosistémicos, la FAO analizó diversos estudios de caso, donde se resalta la necesidad de disponer de un apoyo político superior, buenos sistemas de gobernanza, y capacidades institucionales eficientes y flexibles como requisitos previos para el funcionamiento satisfactorio de los programas de pagos por servicios ecosistémicos. Con estos ejemplos se demuestra también que para mejorar el apoyo del sector público a los pagos por servicios ecosistémicos, los beneficios derivados de los servicios ecosistémicos forestales deben estar estrechamente ligados a unos objetivos de desarrollo más generales, tales como la mitigación de la pobreza y el empleo rural. Los países pioneros en iniciativas de pagos por servicios ecosistémicos se han centrado en el reconocimiento proactivo y la mejora de los valores económicos de los productos y servicios forestales con la creación y el apoyo de unas reglas del juego para el sector forestal con respecto a otros sectores.

15. En general, resulta claro que el establecimiento y el mantenimiento de programas de pagos por servicios ecosistémicos sólidos, viables y a largo plazo requiere un marco normativo adecuado, además de capacidades notables de organización e institucionales. Los elementos capacitadores clave incluyen lo siguiente:

- a) programas de tenencia y derechos de propiedad bien definidos para la seguridad de los recursos;
- b) códigos, normas y otras estructuras legales que reduzcan el riesgo y la incertidumbre;
- c) políticas inclusivas caracterizadas por una distribución de los beneficios y una administración ética y equitativa para promover el interés de la comunidad local y su participación activa;

- d) plataformas de múltiples partes interesadas y estructuras institucionales adecuadas que permitan que se incluya el sector forestal en la planificación y la toma de decisiones financieras a escala nacional.

16. Los programas de pagos por servicios ecosistémicos también requieren unas habilidades de administración y comunicación importantes por parte de las administraciones forestales a fin de poner en marcha las estrategias de promoción y comunicación requeridas para movilizar la voluntad y las acciones políticas necesarias. Para ser altamente innovadoras y adaptativas, las organizaciones deben:

- a) contar con información oportuna y fiable acerca de los recursos forestales y sus contribuciones a la sociedad;
- b) disponer de conocimientos suficientes en relación con el lenguaje, los instrumentos y los procesos financieros, así como una fuerte tendencia a innovar y adaptar los nuevos instrumentos y mecanismos financieros;
- c) contar con la capacidad para lograr la participación de otros sectores, en especial el sector privado, y otros niveles superiores de las administraciones.

## **VI. ASUNTOS QUE SE SOMETEN A LA CONSIDERACIÓN DEL COMITÉ**

- El Comité quizá desee invitar a los países a intensificar sus esfuerzos para promover el pago por servicios ecosistémicos y fomentar las iniciativas acertadas que puedan generar resultados sociales y económicos positivos significativos.
- El Comité quizá considere oportuno recomendar a la FAO que preste apoyo a los Estados Miembros en las cuestiones siguientes:
  - mejorar la eficacia de los programas de pagos por servicios ecosistémicos actuales, incluido el establecimiento progresivo de mercados para dichos pagos;
  - fortalecer las capacidades necesarias de las instituciones forestales vinculadas con los pagos por servicios ecosistémicos para que puedan diseñar iniciativas de pagos satisfactorias;
  - elaborar definiciones comunes y comprender las implicaciones legales de los pagos por servicios ecosistémicos (como propiedad, derechos y deberes, adicionalidad, niveles de referencia y umbrales);
  - promover el intercambio de conocimientos y experiencias en el ámbito mundial y regional sobre las mejores prácticas y las lecciones aprendidas y fomentar la cooperación a fin de impulsar los pagos por servicios ecosistémicos.