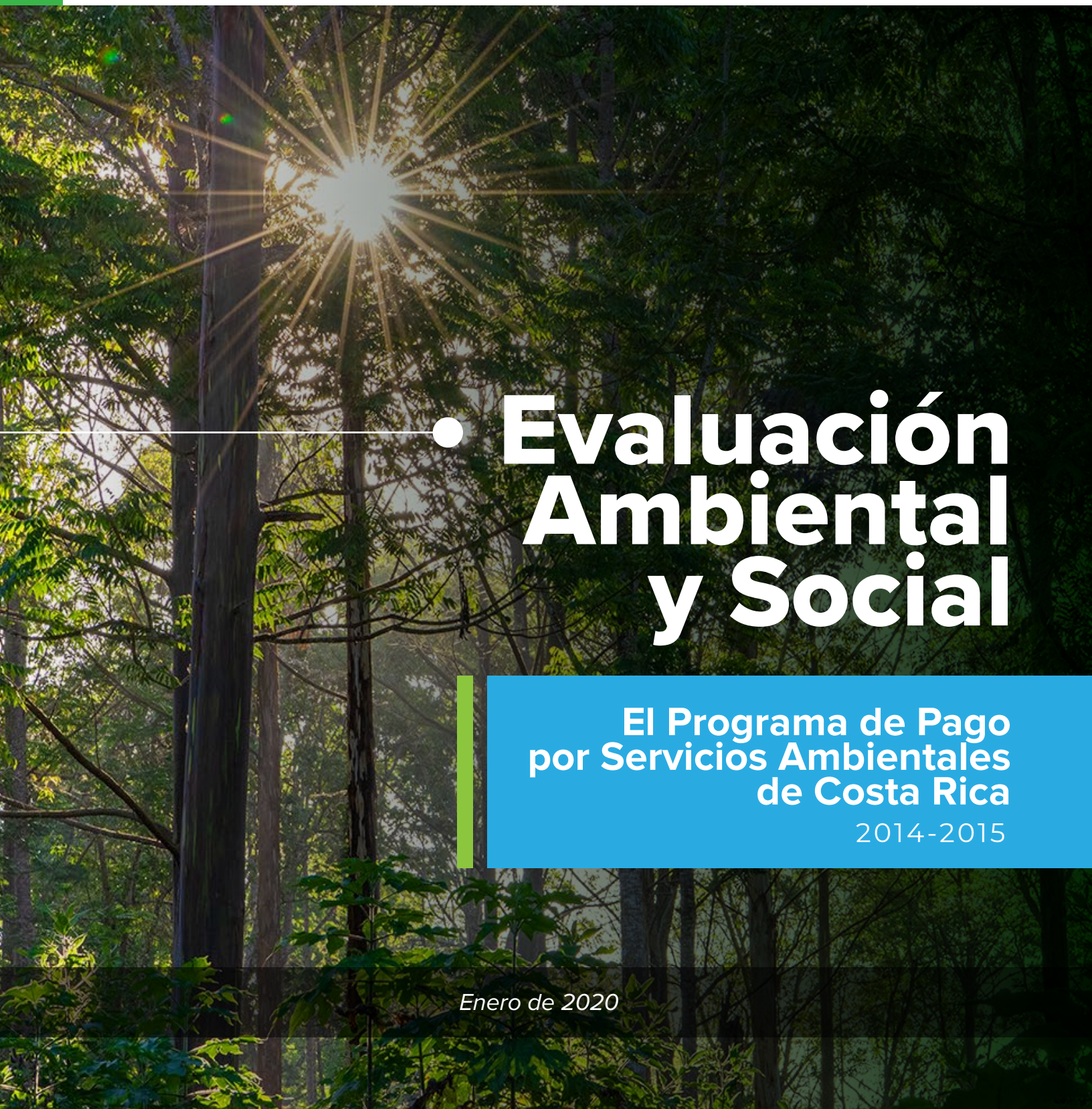
GREEN CLIMATE FUND

Anexo XIII h) Evaluación ambiental y social



Evaluación Ambiental y Social

El Programa de Pago por Servicios Ambientales de Costa Rica

2014-2015

Enero de 2020

1 Introducción

1.1 Contexto y propósito

El Fondo Verde del Clima ***(*GCF**) ha publicado una solicitud de propuestas para el Programa Piloto de pagos basados en resultados de REDD+ (Decisión B.18/07). En este contexto, el Gobierno de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**), en su calidad de entidad acreditada por el GCF, están presentando una propuesta de financiación para las acciones de REDD+ emprendidas como parte de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica y su Plan de Implementación (en adelante **Estrategia Nacional REDD+**). Un elemento necesario de la propuesta de financiación es un Informe de Evaluación Ambiental y Social (**ESA**) en el que se examinan retroactivamente las acciones para las que se solicitan pagos basados en los resultados, a fin de confirmar que se llevaron a cabo de manera compatible con las normas aplicables de ESS del GCF. Para ser acreditadas ante el GCF, las entidades acreditadas deben demostrar que las salvaguardias ambientales y sociales a nivel de entidad son coherentes con el marco de salvaguardias del GCF.[1] Las entidades acreditadas aplican sus propias salvaguardias ambientales y sociales a las actividades apoyadas por el GCF. Por lo tanto, esta ESA examina el cumplimiento retroactivo, centrándose en la alineación de las políticas, con los Estándares Sociales y Ambientales del PNUD (**SES**).[2] La metodología de la evaluación se examina más adelante.

2 Metodología y alcance de la evaluación

La revisión de las medidas de REDD+ por parte de la ESA se centra en si la política aplicable contiene medidas adecuadas para identificar, evaluar y gestionar los riesgos e impactos ambientales y sociales. Estos riesgos ambientales y sociales son los que abarca el SES del PNUD (que es totalmente coherente con las normas ambientales y sociales del GCF). El análisis también destaca la alineación de las políticas con las Salvaguardias de Cancún y la aplicación de las salvaguardias a través de las políticas, leyes y reglamentos establecidos, que es el lente a través de la cual Costa Rica definió su enfoque de salvaguardias de REDD+ y su primer Resumen de Información[3] (**SOI)** y está fortaleciendo gradualmente su Sistema de Información de Salvaguardias (**SIS**) para el seguimiento y la presentación de informes de los requisitos de salvaguardias.

La evaluación incluye una identificación y evaluación de esos procesos para la identificación de las partes interesadas, la consulta y la participación en las medidas de REDD+, y accede a la existencia y el uso de mecanismos de reparación de agravios (**GRM,** por sus siglas en inglés) o sistemas análogos, así como a las medidas diseñadas y aplicadas de forma inclusiva y que tienen en cuenta la perspectiva de género.

Más detalladamente, la decisión del GCF acerca de la finalización de la ESA abarca lo siguiente:

i. *Diligencia debida:* la agencia ambiental (EA, por sus siglas en inglés), en colaboración con el (los) país(es) anfitrión(es), preparará un informe de evaluación ambiental y social (ESA) en el que se describirá la medida en que las acciones adoptadas para identificar, evaluar y gestionar los riesgos e impactos ambientales y sociales, en el contexto de la propuesta de REDD+, fueron coherentes con los requisitos de las normas aplicables de ESS del GCF. La Secretaría, en su proceso de diligencia debida de segundo nivel, tendrá en cuenta esa evaluación como parte de su evaluación general de la propuesta de financiación en

[1] La Política Ambiental y Social del GCF está disponible *en* https://www.greenclimate.fund/safeguards/environment-social y las salvaguardias ambientales y sociales provisionales del GCF están disponibles en https://www.greenclimate.fund/documents/20182/818273/1.7_-_Environmental_and_Social_Safeguards.pdf/e4419923-4c2d-450c-a714-0d4ad3cc77e6. La Política sobre Pueblos Indígenas del Fondo Mundial para la Naturaleza se puede consultar *en* https://www.greenclimate.fund/safeguards/indigenous-peoples

[2] Los SES del PNUD está disponible *en:* http://www.undp.org/content/undp/en/home/accountability/social-and-environmental-responsibility/social-and-environmental-standards.html

[3] El primer SOI de Costa Rica (diciembre de 2019) está *disponible* en: https://redd.unfccc.int/files/4863_6_primer_informe_nacional_sobre_salvaguardas_para_la_estrategia_redd_2bnov30.pdf

comparación con el ´scorecard´. Esto, junto con la evaluación propia del país sobre cómo se abordaron y respetaron las salvaguardias de Cancún durante las actividades de REDD-plus, servirá de base para recomendar la propuesta a la Junta para su aprobación.

ii. *Participación de las partes interesadas*: La descripción de la participación de las partes interesadas formará parte de la información proporcionada por los países a través del resumen de información de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, así como de las ESA preparadas por las EA. La evaluación por parte de las EA descrita en la sección i) incluirá una descripción de cómo se identificó, informó y consultó a los interesados y cómo han participado en las actividades. La descripción de la EA incluirá también resúmenes de las consultas en los que se resalten las preocupaciones y asuntos planteados por los interesados y la forma en que se respondió a ellas.

iii. *Reparación de agravios*: La ESA incluirá una descripción de los mecanismos de reparación de agravios o de un sistema análogo, ya sea que se hayan establecido como parte de las actividades de REDD-plus o como parte integral del sistema del país. La ESA también especificará cómo se accedió a los mecanismos, las quejas que se recibieron y cómo se resolvieron.

La evaluación se centra en el Programa de Pago por Servicios Ambientales del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal de Costa Rica (FONAFIFO) (en adelante, el Programa de PSA) que fue un programa esencial para producir los resultados por los cuales Costa Rica está buscando recibir pagos. La evaluación abarca las políticas, leyes y reglamentos (**PLR**) aplicables al Programa de PSA a partir de 2014-2015. Si bien el alcance del período de resultados y, por lo tanto, la ESA incluye un proceso para comenzar a diseñar la modalidad de PSA para los territorios de los pueblos indígenas, no incluye las intervenciones o los resultados del PSA en esos territorios. El programa se ha ejecutado en el contexto de una política nacional aplicable más amplia sobre gobernanza, desarrollo sostenible basado en los derechos, conservación y restauración de los bosques y otros ecosistemas, y políticas y estrategias nacionales sobre diversidad biológica, cambio climático, género, pueblos indígenas, etc. Este análisis se ha llevado a cabo utilizando una matriz de análisis jurídico (Anexo A), que examina en detalle la alineación de las políticas, a través del lente de las Salvaguardias de Cancún, asegurando al mismo tiempo los principios y normas de los SES del PNUD. A continuación se presentan las políticas de salvaguardias aplicables, así como la forma en que la matriz jurídica incluye las políticas aplicables de los SES del PNUD.

Además de la alineación de políticas, la ESA se esfuerza por dar una idea de cómo se aplican esas políticas a nivel de proyecto. Para esta evaluación a nivel de proyectos, se ha elegido el Programa PSA para evaluar la alineación en la aplicación de los PLR evaluados.

3 Evaluación de la alineación de políticas para el período de obtención de resultados

3.1 El programa de PSA en Costa Rica

Costa Rica es un país pionero en materia de bosques y conservación de la biodiversidad, habiendo aplicado desde 1997 un plan administrado por FONAFIFO que pagaba a los propietarios de las tierras para que protegieran los bosques a cambio de los beneficios que éstos proporcionaban, como la conservación de las especies silvestres, la regulación de los caudales de los ríos y el almacenamiento de carbono mediante un sistema de pagos *por servicios ambientales* (PSA)[4].

El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, creado por la Ley Forestal 7575 en 1995, es la institución gubernamental donde se encuentra la Secretaría de REDD+ de Costa Rica. El objetivo general del FONAFIFO es financiar a los pequeños y medianos productores para el manejo de procesos de reforestación, forestación, invernaderos y sistemas agroforestales, así como para la recuperación de áreas deforestadas y los cambios tecnológicos necesarios en el uso e industrialización de los recursos forestales. También tiene la responsabilidad de

[4] Los detalles del programa de PSA, los requisitos para participar, las regulaciones y el manual de operaciones, están disponibles públicamente en www.fonafifo.go.cr.

recaudar fondos para financiar el pago de los servicios ambientales que prestan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de los recursos naturales. Estos servicios están definidos en la Ley Forestal.

Más de un millón de hectáreas de bosque en Costa Rica han formado parte en algún momento de los programas de PSA y, como resultado, la cubierta forestal ha vuelto a más del 50 % de la superficie terrestre del país, desde un mínimo de poco más del 20 % en la década de 1980. Mientras que la deforestación y la degradación de los bosques aumentaban continuamente a nivel mundial, Costa Rica desarrolló políticas e incentivos dirigidos a fortalecer su Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) y su programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), que en conjunto cubren aproximadamente el 35% del país y el 70% de los bosques; mientras que la cobertura forestal ha crecido más del 20% en los últimos 25 años, localizándose actualmente en más del 52% del área territorial del país (SINAC, 2013). Gracias a ello, el sector forestal se ha convertido en un sumidero de emisiones netas, pero lo más importante es que ha proporcionado un ejemplo concreto que demuestra que los países en desarrollo pueden reducir las emisiones en el sector forestal y al mismo tiempo mantener las funciones vitales de los ecosistemas críticos, mejorar su resistencia al cambio climático y proporcionar oportunidades de acceso a recursos ambientales y económicos clave, especialmente a los pequeños y medianos productores del área rural. El modelo de Costa Rica sirvió en gran medida de referencia para el diseño del marco político-estratégico de REDD + a nivel mundial.

El Programa de PSA de Costa Rica fue creado en virtud de la Ley Forestal de 1996. Su principal objetivo es incentivar a los pequeños y medianos productores y propietarios de tierras para que conserven, protejan y manejen mejor los bosques de Costa Rica. El programa es voluntario y está abierto a un amplio número de interesados (17.3380 acuerdos de PSA están en vigor desde 1997). El Programa se basa en cuatro pilares fundamentales: Fortalecimiento institucional, Marco legal, Financiamiento y Monitoreo y evaluación. El Programa cuenta con detallados manuales de operación[5] , que han sido actualizados y mejorados a través del tiempo.

El objetivo principal del PSA eran los pequeños y medianos propietarios de bosques. Hasta febrero de 2019, FONAFIFO ha firmado 2.702,00 contratos de PSA que cubren más de 1,1 millones de hectáreas. En virtud de esos acuerdos, los asociados destinan la totalidad o parte de sus tierras a la conservación, la gestión forestal sostenible, la reforestación o la agrosilvicultura a cambio del pago de incentivos anuales.

Durante 2014-2015, hubo cuatro tipos diferentes de contratos de PSA:

- Contratos de conservación forestal: entre 297 y 316 dólares por hectárea[6] (equivalentes a 59 y 63 dólares anuales por hectárea, dependiendo del tipo de cambio), desembolsados uniformemente a lo largo de un período de cinco años, para servidumbres de conservación forestal. El 85% de los contratos del programa de PSA hasta la fecha apoyan las servidumbres de conservación forestal que tienen por objeto la conservación de la cubierta vegetal en las zonas de bosque primario y secundario. Los contratos son por cinco años pero pueden ser renovados dependiendo de la disponibilidad de fondos.
- Contratos de gestión forestal sostenible: 232 dólares (2014) y 247 dólares (2015) por hectárea, desembolsados a lo largo de un período de cinco años, para servidumbres de gestión forestal sostenible. El nueve por ciento de los contratos del programa de PSA apoyan la gestión forestal sostenible. Los propietarios de tierras deben comprometerse a mantener las zonas forestales durante un período de 15 años.
- Contratos de reforestación: Entre 910 y 1196 dólares de los EE.UU. por hectárea con especies introducidas y con especies nativas entre 1365 dólares (2014) y 2114 dólares (2015), desembolsados en un período de cinco o diez años (dependiendo del año de la firma), para servidumbres de reforestación. Los propietarios de las tierras deben comprometerse a mantener las zonas reforestadas durante un período de quince a veinte años, dependiendo de las especies de árboles. El seis por ciento de los contratos del programa de PSA apoyan la reforestación de tierras agrícolas degradadas y abandonadas.

[5] Los manuales de operación están disponibles en: https://www.fonafifo.go.cr/es/documentos/manuales-del-ppsa/

[6] Los pagos se hacen en *colones*, por lo que las cantidades en dólares no son exactas y están sujetas al tipo de cambio correspondiente.

- Contratos agroforestales (modalidad más reciente, aplicada desde 2003)[7]: entre 1,21 y 1,73 dólares de los EE.UU. por árbol, desembolsados a lo largo de un período de 3 años.

Cuando se inició el programa de PSA no contenía disposiciones especiales para los pueblos indígenas, con la excepción de contar con la posibilidad de tener áreas más grandes bajo contrato (600 hectáreas como máximo, en lugar de 300 para otros titulares de contratos). En 2015 y a petición suya, se diseñó una modalidad revisada del programa de PSA en los territorios indígenas. El programa de PSA de los Pueblos Indígenas permite ahora la participación de un máximo de 1.000 hectáreas y con una disposición especial para permitir el uso del 2% del territorio para actividades de subsistencia.

A medida que Costa Rica siga fortaleciendo sus disposiciones del PLR sobre los pueblos indígenas, por ejemplo, en lo que respecta a los nuevos procedimientos para hacer participar a los pueblos indígenas en la obtención de su consentimiento libre, previo e informado (CLPI) para proyectos y actividades que puedan afectarlos de manera negativa o positiva, el programa de PSA en los territorios indígenas se fortalecerá y ampliará aún más con los fondos del programa de pagos basados en resultados, RBP de REDD+.

La capacidad pasada de FONAFIFO para ejecutar PSA ha sido demostrada y apoyada por un éxito ampliamente documentado. Entre 2014 y 2015, el período para el que se buscan los pagos basados en resultados, el programa de PSA:

i) fue un contribuyente crítico a nivel nacional a las emisiones reducidas registradas de 14.794.749 t de CO_2e para el período 2014-2015;
ii) firmó 1.971 nuevos contratos con los propietarios de las tierras de los 17.776,00 contratos firmados desde 1997;
iii) colocó 118.900,1 hectáreas en zonas de conservación, reforestación, regeneración natural y sistemas agroforestales; y
iv)
v) liberó $141142675 dólares en pagos de incentivos a (las partes en los contratos y, por tanto, los *beneficiarios*).

De conformidad con las políticas, leyes y reglamentos aplicables, el Programa de Pago por Servicios Ambientales está sujeto a controles fiduciarios, disposiciones de transparencia, un marco de seguimiento y evaluación, y el requisito de informes periódicos de desempeño de los titulares y el seguimiento por parte de los *socios/beneficiarios* y el gobierno a través de los funcionarios forestales y el SINAC. De conformidad con las leyes de transparencia de Costa Rica, las principales estadísticas e informes de monitoreo y auditoría están a disposición del público en el sitio web del FONAFIFO. A petición de la Contraloría de Costa Rica para todas las oficinas públicas, el FONAFIFO cuenta con un sistema para recibir, resolver y dar seguimiento a las quejas en funcionamiento desde el 2010. Entre el año 2014 y 2015 se recibieron y resolvieron 285 quejas. La mayoría de las quejas se referían a retrasos en la tramitación de los contratos o los pagos, y alrededor del 20% de las quejas se referían a las condiciones (descritas como incómodas, o no suficientemente acogedoras) de las oficinas regionales de FONAFIFO.

En cumplimiento de las normas de transparencia institucional, el FONAFIFO divulga en su sitio web[8], además de la información mencionada anteriormente, la siguiente información: inventarios completos de bienes y gastos, personal, organigramas, compras y contratos, presupuestos, planes institucionales, informes anuales, mecanismos de participación, sistemas de datos abiertos.

El Programa de PSA está sujeto al monitoreo a través de un sistema de monitoreo basado en muestras a las fincas con contratos de PSA. El muestreo es realizado por el departamento de control y seguimiento de FONAFIFO, a partir de la selección aleatoria del 10% del total de contratos activos de PSA, cuyo criterio de ponderación se determina

[7] Mínimo de 350 árboles y máximo de 3500 árboles por contrato de PSA.
[8] Ver https://www.fonafifo.go.cr/es/transparencia-institucional/

en función del número de contratos vigentes por oficina regional y subactividades presentes en estos territorios, garantizando que todos los territorios y todas las actividades estén representados dentro de la elección. Asimismo, esta elección aleatoria es el punto de partida, ya que por razones prácticas de maximización de los recursos logísticos y humanos, las fincas vecinas a las seleccionadas por la muestra, también se contemplan dentro del rol de las visitas.

El FONAFIFO se somete a auditorías internas[9] y externas[10], que se divulgan públicamente en el sitio web del FONAFIFO, de conformidad con las leyes de transparencia de Costa Rica.

3.2 Financiación

Las principales fuentes de financiación del programa incluyen un impuesto del 3,5% sobre la venta de combustible (en vigor desde 1998), pagos a FONAFIFO por parte de empresas del sector privado (productores de energía renovable y secadores de agua) para la conservación de cuencas hidrográficas críticas y mediante la venta de compensaciones negociables certificadas (CTO) derivadas de ecosistemas forestales. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Banco Mundial, a través del proyecto *Ecomercados,* también han contribuido al programa.

Como se muestra en el análisis del PLR y la Revisión de la alineación de proyectos adjuntos, los instrumentos fundacionales del Programa de PSA de FONAFIFO proporcionan la base para un enfoque y una aplicación coherentes con las salvaguardias sociales y ambientales del SES del PNUD. El enfoque y la aplicación del Programa de PSA se refuerzan aún más con numerosos compromisos con los interesados y titulares de derechos gubernamentales y no gubernamentales, entre los que se incluyen representantes de los pueblos indígenas, los pequeños y medianos titulares y el sector privado, todos ellos representados en la junta directiva del FONAFIFO.

3.3 SES del PNUD

Los objetivos de las Salvaguardias Sociales y Medioambientales (**SES**) del PNUD son i) fortalecer los resultados sociales y ambientales de los programas y proyectos; ii) evitar los efectos adversos para las personas y el medio ambiente; iii) reducir al mínimo, mitigar y gestionar los efectos adversos cuando no sea posible evitarlos; iv) fortalecer la capacidad del PNUD y sus asociados para gestionar los riesgos sociales y ambientales; y v) asegurar la participación plena y efectiva de los interesados, incluso mediante un mecanismo para responder a las quejas de las personas afectadas por los proyectos.

El SES incluye tres principios generales (derechos humanos, igualdad de género y sostenibilidad ambiental) y siete normas a nivel de proyecto que especifican los requisitos clave para los proyectos que puedan presentar impactos adversos potencialmente significativos en diversas áreas temáticas: Conservación de la diversidad biológica y gestión sostenible de los recursos naturales, mitigación y adaptación al cambio climático, salud comunitaria, seguridad y condiciones de trabajo seguras, patrimonio cultural, desplazamiento y reasentamiento, pueblos indígenas y prevención de la contaminación y aprovechamiento eficiente de los recursos.[11]

La aplicación de los principios y normas de los SES se apoya en un conjunto de requisitos de procedimiento que comprenden el Proceso de Aplicación de Políticas de SES, a saber, la selección, evaluación y gestión de los riesgos; la participación y respuesta de los interesados; el acceso a la información; y la supervisión, la presentación de informes y el cumplimiento.

3.4 Comparación con los objetivos clave de los SES del PNUD

A continuación se presenta una descripción resumida del Programa de PSA (en el contexto de la Estrategia Nacional de REDD+ de Costa Rica) y se ha realizado un análisis de PLR para determinar el grado de coherencia con los objetivos y requisitos de los SES del PNUD. Además, el Programa de PSA se ha comparado con los

[9] Véase el informe de auditoría interna de 2014 en: https://www.fonafifo.go.cr/media/1160/auditori-a-interna-2014.pdf
[10] Véase el informe de auditoría externa para 2017 en: https://www.fonafifo.go.cr/media/2403/auditoria-fonafifo-2017.pdf

[11] Las normas sociales y ambientales del PNUD pueden consultarse *en* http://www.undp.org/content/undp/en/home/operations/social-and-environmental-sustainability-in-undp/SES.html

objetivos clave de los SES del PNUD, a través de una revisión del cumplimiento ambiental y social del proyecto, que también busca identificar la posible consistencia con los SES del PNUD y las áreas que necesitan mejorar. Desde 2011, FONAFIFO ha recibido, rastreado y atendido las quejas derivadas del Programa de PSA. En el contexto de la preparación del Programa Nacional REDD+, un mecanismo de reparación de agravios que puede aplicarse a todas las políticas y medidas de REDD+ en el futuro.

En los casos en que se han identificado oportunidades de fortalecimiento, la ESA también trató de determinar dónde pueden aplicarse otras normas y/o reglamentos pertinentes. Por ejemplo, al observar que el acceso al esquema tradicional de pago por servicios ambientales en Costa Rica se concede sobre la base de los derechos de tenencia de la tierra, y que el 84,3% de la tierra es propiedad de los hombres, el 15% de las fincas agrícolas son propiedad de las mujeres y la mayoría de ellas son pequeños agricultores (menos de 10 hectáreas), en las que sólo el 8% recibe asistencia técnica y capacitación, se reconoció que el pago por servicios ambientales podía reproducir la discriminación existente contra la mujer, especialmente en lo que respecta a la participación en el diseño y la ejecución o el acceso a las oportunidades y beneficios del proyecto. De igual manera, el Programa de PSA en territorios indígenas, generó riesgos de distribución desigual de beneficios, afectando negativamente a las mujeres. En respuesta, el programa de PSA desde 2010 incluyó un objetivo para aumentar las mujeres beneficiarias del programa. Como resultado, durante el 2014 la participación de las mujeres aumentó en un 49% en comparación con el 1997. La modalidad de agricultura forestal del PSA es la que más favorece el aumento de la participación de la mujer, una de las recomendaciones de la ESA es dar prioridad a la expansión a esta modalidad con fondos de los RBP de REDD+.

Las preguntas específicas de selección del PNUD SES relacionadas con áreas temáticas clave (aplicadas a través del anexo 1 de sus Procedimientos de Selección Social y Ambiental (**SESP**)[12]) tienen por objeto evaluar los riesgos y beneficios de un proyecto". Sin embargo, las preguntas no incitan *expresamente* a evaluar los aspectos pertinentes del marco jurídico y normativo (PLR) de un país y su capacidad para cumplir los principios y requisitos de los SES. Esta evaluación, sin embargo, es necesaria para proporcionar el contexto completo en el que responder a las preguntas de selección del SESP.

Considerando esto, y como se describe en la sección 4 más adelante, se creó un conjunto de matrices legales para evaluar mejor el marco legal de Costa Rica para determinar si sus PLR están alineados con los principios de los SES del PNUD y su respeto por la Ley Aplicable.[13] Esta Matriz de PLR colectiva se encuentra en el **Anexo A**.

Como se ha señalado anteriormente, en los casos en que se han identificado áreas de mejora, la ESA también trató de determinar si se pueden aplicar otras normas y/o reglamentos aplicables pertinentes. Esta ESA se centra en los PLR y utiliza la información ya disponible sobre la práctica de evaluación, para reflejar el enfoque de la CMNUCC de "abordar y respetar" las salvaguardias. Por lo tanto, la ESA trata de abarcar tanto la alineación con respecto a los PLR, destacando al mismo tiempo los arreglos institucionales pertinentes, como la participación de los interesados.

4 Revisión de la alineación de políticas, leyes y reglamentos

En el **Anexo A** se adjunta la "Matriz del Programa de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO": Análisis de Políticas, Leyes y Regulaciones alineadas con las Normas SES del PNUD y las Salvaguardias de Cancún" (**Análisis PLR**).

La revisión del PLR ha determinado que durante los años 2014 y 2015 para los que se buscan pagos basados en resultados, el Programa de PSA se implementó de tal manera que hubo un buen nivel de alineamiento con los SES del PNUD. En general, sus actividades y su marco eran coherentes con los objetivos clave de los SES del PNUD, sin

[12] El SESP está *disponible en* http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/operations1/undp-social-and-environmental-screening-procedure.html

[13] Por derecho aplicable se entiende la legislación nacional y las obligaciones en virtud del derecho internacional, cualquiera que sea la norma más elevada (véase la página 6 de la CEI).

deficiencias significativas. Como se señala en el anexo A, se identificaron algunas áreas que podrían mejorarse en el futuro, pero incluso en esos casos, predominó la alineación positiva con los SES del PNUD y la mayoría de las áreas que debían fortalecerse estaban cubiertas por otros elementos de la programación de REDD+ en ese momento o previstas para el futuro.

5 Revisión de la alineación del proyecto

Como complemento del análisis del PLR, la **Revisión de la alineación de proyectos** evalúa en qué medida la ejecución de las actividades del proyecto (en el contexto del marco jurídico y normativo aplicable) fue coherente con los SES del PNUD (y, por consiguiente, con las Salvaguardias de Cancún). En los casos en que se puedan extraer enseñanzas para fortalecer las futuras actividades de REDD+, éstas se incorporarán a los marcos y planes de gestión ambiental y social pertinentes (**ESMF/ESMP**).

Para la revisión de la alineación del proyecto, se consideraron los siguientes aspectos:

- documentación del proyecto para demostrar la integración de las cuestiones de salvaguardias aplicables;
- informes que describen la participación de las partes interesadas;
- informes de monitoreo según lo requerido por el mandato y los acuerdos del proyecto;
- estudios de impacto ambiental y social;
- documentos en los que se detallan y desglosan los beneficiarios de los proyectos;
- análisis de terceros cuando se disponga de ellos;
- el seguimiento de las quejas recibidas y atendidas; y
- Las sesiones informativas del Programa PSA que estén disponibles para el público y se utilizan para la divulgación de las partes interesadas.

En el **Anexo B** se adjunta la "**Revisión de la alineación del proyecto del Programa de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO**". Contiene un conjunto de matrices analíticas en las que se enumeran los indicadores clave para evaluar la coherencia con cada uno de los principios y requisitos del PNUD previstos para cada una de las cuestiones temáticas de los SES (es decir, pueblos indígenas, biodiversidad, reasentamientos, patrimonio cultural, etc.).

La revisión lleva a la conclusión de que durante los años 2014 y 2015, para los que se buscan pagos basados en los resultados, el enfoque de salvaguardias sociales y ambientales del Programa de Pagos por Servicios Ambientales de FONAFIFO y las políticas, leyes y reglamentos nacionales aplicables en materia de bosques, medio ambiente y desarrollo sostenible -- se ajustaron en gran medida al marco normativo, jurídico, de políticas e institucional del país, y contribuyeron a la aplicación efectiva en consonancia con los SES del PNUD.

Como se describe a continuación, una amplia gama de PLR opera junto con la Constitución y el marco jurídico pertinente, en particular el mecanismo de consulta de los pueblos indígenas y el CLPI, así como las leyes sobre silvicultura y biodiversidad para proporcionar un marco adecuado en el que el Programa de PSA y, por consiguiente, la futura aplicación en el marco de la Estrategia Nacional de REDD+ pueda llevarse a cabo de manera coherente con su enfoque de salvaguardia nacional y, por consiguiente, los SES del PNUD.

6 Conclusión y recomendaciones

Este Informe de Evaluación Ambiental y Social (ESA) describe, a través de la Revisión del Programa de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO como una iniciativa crítica implementada para conservar, regenerar y reforestar los ecosistemas forestales y reducir las emisiones por la deforestación, el grado en que las acciones de REDD-plus para las que se buscan los pagos basados en resultados, se llevaron a cabo con un alto grado de consistencia con los objetivos clave de los SES del PNUD (y por consiguiente, las Salvaguardias de Cancún). Este informe incluye (i) una revisión del marco de PLR en el que operaba el Programa de PSA, y (ii) un análisis de si las actividades de PSA se llevaron a cabo de manera consistente con los objetivos clave de los SES del PNUD.

Como se ha señalado anteriormente, la ESA demostró que, en general, el Programa de Pago por Servicios Ambientales de FONAFIFO se aplicó dentro de un marco jurídico y normativo que proporcionó un entorno propicio para lograr la coherencia con la mayoría de los principios y normas de los SES del PNUD y, en la práctica, el Programa de Pago por Servicios Ambientales se aplicó en gran medida en consonancia con los objetivos de los SES del PNUD. En los casos en que se reconocieron oportunidades de mejora, se formularon recomendaciones (*véase más adelante*) y, si procedía, se identificaron otros programas de REDD+ si es que ya se estaban adoptando medidas para abordar esas oportunidades de fortalecimiento.

El Programa de PSA alcanzó abrumadoramente sus objetivos de conservación y reducción de la pobreza y lo hizo de manera en que al mismo tiempo reconoció la centralidad ***de los derechos humanos*** para el desarrollo sostenible, el alivio a la pobreza, la mejora de los servicios ambientales y los beneficios colaterales y la distribución justa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo. El Programa de Pago por Servicios Ambientales defendió en gran medida los principios de rendición de cuentas y el estado de derecho, la participación e inclusión, y la igualdad y la no discriminación, en particular ofreciendo todas las oportunidades tanto a hombres como a mujeres y esforzándose por centrarse en las poblaciones desatendidas, como los pequeños y medianos productores. El Manual de Operaciones (esencialmente, los términos clave y las directrices de aplicación del programa) se actualizó varias veces sobre la base de las enseñanzas extraídas de la aplicación a largo plazo, complementadas por compromisos significativos de los interesados para garantizar que fuera coherente con la realidad y las necesidades locales de conservación y mejora de los medios de vida sostenibles. De hecho, debido al compromiso reiterativo de los interesados, así como a su participación directa en la aplicación, la vigilancia y la evaluación, en el 2015 se diseñó una modalidad especial para el Programa de Pago por Servicios Ambientales para los pueblos indígenas que aborda cuestiones clave para una mejor utilización del Programa por los pueblos indígenas.

La amplia participación de los interesados continuó durante todo el tiempo, ya que la cooperación entre los interesados era un requisito esencial para el éxito del programa. Los interesados participaron en el diseño del proyecto (como se ha señalado anteriormente) y muchos -como partes en los acuerdos junto con el Gobierno- tenían responsabilidades de supervisión y rendición de cuentas. En el marco del Programa de los PLR de Costa Rica, FONAFIFO adoptó medidas decididas para respetar los derechos de los pueblos indígenas, incluido su derecho a participar en la conservación de los recursos naturales de sus tierras y a ser consultados y dar su consentimiento en relación con los proyectos que se emprendieran en sus tierras en relación con los recursos renovables. A medida que Costa Rica fortalezca aún más sus PLR sobre los derechos de los pueblos indígenas, por ejemplo, mediante la puesta en marcha de su nuevo mecanismo de consulta y de consentimiento informado previo, el programa de PSA en los territorios de los pueblos indígenas se seguirá examinando y fortaleciendo con fondos de los pagos basados en los resultados de la REDD+.

Además de las resoluciones de controversias previstas en los contratos, el mecanismo de reparación de agravios de FONAFIFO supervisó la recepción, el seguimiento y la solución satisfactoria de aproximadamente 285 quejas, que abordaban desde las interferencias de terceros en las zonas de conservación hasta los retrasos en los pagos y las dificultades para cumplir los requisitos de acceso al Programa.

Si bien los objetivos declarados del Programa de PSA en sus comienzos no incluían expresamente ***la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer***, desde 2010 se han dado pasos importantes para ampliar la participación de la mujer en el Programa y durante el 2014 la participación de la mujer aumentó en un 49% en comparación con 1997.

La base del Programa de PSA y los incentivos para la conservación, la reforestación y los arreglos agroforestales no proporcionaban un contexto en el que FONAFIFO pudiera fácil y directamente desafiar las normas culturales que tendían a favorecer la propiedad de la tierra (y a veces la toma de decisiones) por parte de los hombres. Se reconoce que el Programa de Pago por Servicios Ambientales sí tuvo que recorrer un camino difícil, equilibrando la necesidad de asegurar la distribución equitativa de los beneficios entre hombres y mujeres. El resultado, a veces, significó una mayor participación de los hombres en la propiedad de la tierra, en la toma de decisiones y en la recepción de beneficios y el desarrollo de capacidades. No obstante, de manera culturalmente apropiada, el Programa de Pago

por Servicios Ambientales emprendió esfuerzos para incluir activamente a las mujeres y llegar a ellas, y tiene previsto continuar esos esfuerzos en el futuro, en particular centrándose en la ampliación de la modalidad agroforestal, que es más propicia para aumentar la participación de las mujeres.

De hecho, el programa de PSA no discriminaba por motivos de género y fomentaba la participación inclusiva en todos los niveles de la participación de los interesados, la toma de decisiones, el desarrollo de capacidades y la formación, etc. Tanto las mujeres como los hombres con títulos de propiedad podían presentar tierras al programa, y se invitaba a todos los miembros de la comunidad a participar en las reuniones y capacitaciones patrocinadas por el programa de PSA.

En cuanto a la ***sostenibilidad ambiental***, los PLR y los manuales de aplicación, plantillas y lineamientos relacionados están todos dirigidos a la conservación de la biodiversidad, a evitar la deforestación y a abordar la pobreza y la desigualdad, todo ello mientras al mismo tiempo se mantiene y mejora el capital natural. De hecho, Costa Rica es uno de los pocos países del mundo que ha demostrado que es posible desvincular la deforestación del desarrollo, y la importante recuperación de la cubierta forestal en las últimas décadas se atribuye en gran medida al Programa de PSA.

Los contratos de PSA, el monitoreo regular, los informes periódicos requeridos están ligados a la liberación de incentivos económicos, la restricción de ciertos usos de los recursos - todo esto es para asegurar que la sostenibilidad ambiental se incorpore sistemáticamente en el Programa de PSA. De acuerdo con los SES del PNUD, el Programa de PSA fortalece la gestión y protección del medio ambiente trabajando con los socios*/partners*, no sólo como beneficiarios, sino como socios en el desarrollo del Programa de PSA, especialmente su nueva modalidad para los pueblos indígenas, el monitoreo y la implementación de objetivos.

Dicho esto, cuando el enfoque principal del Programa de PSA es la conservación, la reforestación y la gestión forestal sostenible en beneficio de los pequeños y medianos propietarios, el seguimiento y la presentación de informes iniciales tendían a centrarse predominantemente en garantizar el cumplimiento de los contratos y la no alteración de los usos de la tierra en las áreas de conservación, reforestación o gestión forestal sostenible (es decir, que la cobertura de la tierra permaneciera intacta). No hay pruebas suficientes para proporcionar una perspectiva profunda de la reducción de la pobreza y, en diversa medida, de los impactos sociales del Programa de PSA.

Desde entonces, la vigilancia se ha ampliado para incluir más cuestiones socioculturales y socioeconómicas. Esto se ha hecho en respuesta a las observaciones de que el Programa de Pago por Servicios Ambientales podría beneficiarse de mecanismos adicionales para aumentar la información sobre los impactos sociales del Programa.

Teniendo en cuenta las conclusiones de la ESA (incluyendo su análisis del PLR y la revisión de la alineación del proyecto), las extensas revisiones de documentos, lo siguiente proporciona una lista no exhaustiva de algunas de las recomendaciones clave que podrían ser abordadas para la implementación del Programa PSA en curso, así como la futura programación de REDD+ que tiene similitudes con las actividades del Programa de PSA. En los dos anexos adjuntos se pueden encontrar recomendaciones adicionales. La lista de recomendaciones que figura a continuación se ofrece en el contexto de lo que se ha determinado como un proyecto que cumplió sus objetivos de conservación y proporcionó beneficios sociales positivos al hacerlo -tanto mediante la provisión de incentivos económicos como mediante el respeto y la promoción de los derechos humanos de los pueblos indígenas que participaron. En este contexto, la ESA sugiere que el organismo de ejecución del Programa de PSA (FONAFIFO) y sus asociados:

- Continuar y fortalecer las ya exitosas sesiones de capacidad e iniciativas de apoyo técnico a los participantes del Programa de PSA para asegurar que puedan cumplir con sus respectivas responsabilidades y ver el valor y los beneficios de participar en el Programa y mantener los acuerdos bajo los contratos.

- Continuar y fortalecer, donde sea necesario, la comunicación relativa al carácter voluntario del mecanismo que proporciona una sólida salvaguardia contra los efectos adversos.

- Fortalecer la asociación con los pueblos indígenas, entre otras cosas mediante: una mayor documentación de sus estructuras de gobernanza; la participación en las ADI en las que los pueblos indígenas las han

adoptado y en las estructuras tradicionales de gobernanza de los pueblos indígenas que las mantienen; la adopción de medidas para lograr una distribución más equitativa de los beneficios de los contratos entre las comunidades indígenas; y la contribución a la eliminación de los obstáculos a la aplicación de los planes de Costa Rica para recuperar las tierras y territorios de los pueblos indígenas.

▪ Desarrollar nuevos mecanismos financieros para ampliar la participación y la sensibilización de los miembros de la población (especialmente de las mujeres y los grupos vulnerables de su interior) continúa después de las decisiones iniciales de colocar las tierras dentro de las áreas de conservación, reforestación, gestión forestal sostenible o de agricultura forestal del PSA.

▪ Fortalecer el marco de implementación de los PLR relevantes de Costa Rica para las evaluaciones de impacto ambiental y *social*, de acuerdo con los SES del PNUD, las Salvaguardias de Cancún y el derecho internacional: particularmente las partes responsables, los umbrales y actividades que desencadenan tales evaluaciones (más allá de los casos en los que se asocian altos riesgos), los mecanismos para la participación de las partes interesadas, los requisitos para compartir tales evaluaciones con el público, así como los mecanismos para determinar las medidas de mitigación y garantizar un monitoreo regular, significativo y transparente de las medidas y los impactos. Se trata de evaluaciones independientes de las evaluaciones del impacto ambiental y no simplemente un "complemento" de las mismas.

▪ Llevar a cabo actividades de capacitación y desarrollo de capacidades entre el FONAFIFO, el SINAC y el personal del Programa de PSA, los interesados y los asociados sobre cuestiones relativas a la igualdad entre los géneros, las contribuciones de las mujeres a la capacidad de recuperación del cambio climático y los daños concretos que sufren las mujeres en el contexto de la destrucción y la conversión de los ecosistemas; adoptar medidas afirmativas para garantizar la participación efectiva, significativa y coherente de las mujeres en todas las reuniones del Programa de PSA.

▪ Exigir y desarrollar capacidades para recopilar e informar sobre datos precisos desglosados con respecto a la participación masculina y femenina en todas las actividades de los PSA, la distribución de beneficios y el análisis de los impactos socioculturales (incluidos los indicadores clave de rendimiento relacionados con el género para el monitoreo); compartir esos datos entre las instituciones gubernamentales y ponerlos a disposición del público.