

MECANISMOS PARA COMPARTIR BENEFICIOS

Una introducción para
la planificación e
implementación



CONDESAN
Consortio para el Desarrollo Sostenible
de la Ecorregión Andina

MECANISMOS PARA COMPARTIR BENEFICIOS

**Una introducción para la planificación
e implementación**

Autores:

Luis Acosta
Bert De Bievre
Musuq Briceño
Ruth Preciado
Thomas Schäuble

Diseño y diagramación:

Gallo Producciones

Impresión:

NEGRAPATA S.A.C., Calle Suecia 1470, Urb. San Rafael - Lima

Hecho el depósito Legal en la
Biblioteca Nacional del Perú N° 2014 - 07291

Tiraje: 1000 unidades
Junio 2014

Índice



Introducción	2
¿Qué son los Mecanismos para Compartir Beneficios?	4
Mensajes Clave	6
Antecedentes	8
Historia y evolución del concepto de Mecanismos para Compartir Beneficios en los Andes	10
Línea de tiempo	11
• 2000-2005: Primera Etapa - Enfoque de mercado de los PSAH	11
• 2009-2010: Transición	12
• 2010-2013: Mecanismos para Compartir Beneficios	12
¿Cuándo y dónde implementar Mecanismos para Compartir Beneficios?	13
• Aspectos Sociales	14
• Aspectos Hidrológicos	15
Ejemplos de dónde y cómo implementar Mecanismos para Compartir Beneficios	19
Planificando un Mecanismo para Compartir Beneficios	20
• Diversidad	21
• Escala del mecanismo	21
• Ejemplos de diferentes escalas	22
• Herramientas de apoyo	22
• Demostrar resultados	23
• Marco legal	23
Información y contactos	24



Introducción

El agua es un derecho humano, social y económico fundamental; esencial para la vida humana y los ecosistemas y culturalmente importante para muchas comunidades, especialmente para las andinas y amazónicas. Sin embargo, su conservación, buen uso y sostenibilidad enfrenta hoy tres grandes dificultades:

La degradación generalizada de la tierra, la contaminación y el cambio climático están reduciendo la disponibilidad, calidad y fiabilidad del recurso hídrico.

La debilidad de las instituciones encargadas de la regulación y gestión del agua genera un mal uso del recurso.

La inequidad en la distribución de los beneficios y responsabilidades del recurso hídrico afecta principalmente a las poblaciones más pobres.

Una solución que ha demostrado efectividad para la solución de estos problemas son los Mecanismos para Compartir Beneficios (MCB). Esta publicación ofrece una breve introducción a los MCB, su funcionamiento, cuándo usarlos y algunas sugerencias para que las organizaciones interesadas puedan comenzar el proceso de planificación e implementación de un Mecanismo para Compartir Beneficios. Sin embargo, no se trata de una guía paso a paso sino de un punto de partida para comprender los MCB.

Este documento se basa en la experiencia del Programa Desafío del Agua y la Alimentación del CGIAR (Challenge Program on Water and Food, CPWF) en los Andes, que diseñó e implementó MCB en diez cuencas andinas de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.



¿Qué son los Mecanismos para Compartir Beneficios?

Los Mecanismos para Compartir Beneficios buscan redistribuir equitativamente, entre todos los usuarios, los beneficios que brinda el agua de una cuenca conservada. Se orientan a crear un círculo virtuoso entre el bienestar de las personas y los ecosistemas en los que viven.

La región andina ha sido bendecida con una gran diversidad social y ambiental, por lo tanto no es posible identificar una regla para diseñar MCB, y tampoco es obvio predefinir quiénes se benefician de los recursos hídricos dentro de una cuenca. Uno de los escenarios identificados en la región andina es que los mayores beneficios de una cuenca saludable

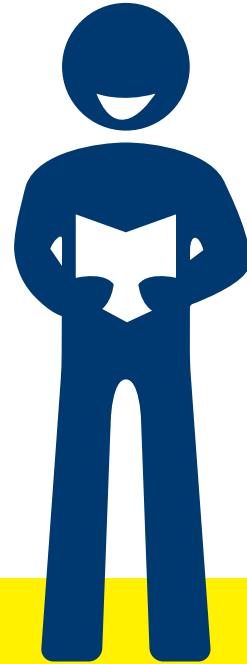
son recibidos por los usuarios —relativamente ricos— de la parte baja de esa cuenca: agricultores, empresas agrícolas, hidroeléctricas y usuarios urbanos del agua, mientras que las comunidades rurales de la parte alta —relativamente pobres— se encargan de cuidar las zonas de captación, con pocas posibilidades de beneficiarse de sus esfuerzos de conservación.

Los Mecanismos para Compartir Beneficios (MCB) consisten en una serie de acuerdos entre todos los actores de una cuenca hidrográfica: usuarios, organizaciones locales, industria, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, y otras partes involucradas. Estos acuerdos se centran en dos aspectos:

Acuerdos para el uso sostenible de los recursos (agua y tierra) destinados a garantizar la protección del medio ambiente en un contexto de cambio climático.

Acuerdos para compartir los beneficios financieros y no financieros entre los que se benefician de los recursos hídricos y quienes cuidan las cuencas que proveen dichos recursos.

Un tipo de MCB son los Pagos por Servicios Ambientales (PSA), son impulsados por el mercado y en la mayoría de los casos sin capacidad de ofrecer una solución justa o ambientalmente sostenible. Actualmente, la mayoría de los MCB implementados en los Andes no son soluciones impulsadas por el mercado.



Mensajes clave

Queremos compartir los siguientes mensajes clave que concluimos luego de nuestra experiencia de investigación y práctica en los años de ejecución del CPWF en los Andes, desarrollando e implementando MCB como una herramienta para la gestión de una cuenca.

Los MCB son una oportunidad para pensar más allá del servicio que estamos recibiendo: nos invitan a pensar de dónde viene el agua, a mirar hacia arriba en la cuenca, y a estar dispuestos a retribuir en algo a quienes garantizan que podamos disfrutar de este servicio.

El diseño de los MCB no se da de la misma manera en todos los lugares. Cada caso debe responder al contexto hidrológico y socioeconómico local.

Los MCB ayudan a crear un círculo virtuoso entre el bienestar de las personas y el bienestar de los ecosistemas que habitan.

Las cuencas con oferta hídrica estacional aguas arriba y alta demanda de agua en la parte baja pueden ofrecer mejores oportunidades para implementar los MCB.

El diseño de los MCB son más justos y equitativos si se brinda información adecuada y necesaria a todos los actores de la cuenca.

El monitoreo continuo y la gestión adaptativa son importantes para obtener mejores resultados en la implementación de los MCB.

Los MCB son una herramienta útil para la gestión integrada del recurso hídrico y la adaptación al cambio climático.

Los MCB pueden desarrollarse sin marcos normativos, sin embargo estos son de gran ayuda para su diseño e implementación.

El Pago por Servicios Ambientales es una forma de MCB; pero también los MCB incluyen nuevos enfoques para la distribución de beneficios.



Antecedentes

La cordillera de los Andes atraviesa longitudinalmente América del Sur dividiendo el territorio en dos vertientes: Pacífico y Atlántico. Abarca aproximadamente 7 mil kilómetros y tiene una altura promedio de 4,000 msnm. La variación de altura y de posición latitudinal permite una variedad de microclimas y biodiversidad en toda la cordillera.

Desde el punto de vista hidrológico, la distribución de la precipitación varía considerablemente: la zona norte y la región amazónica presentan mayor cantidad de precipitación que la zona sur.

Aproximadamente 47 millones de habitantes de los países andinos son considerados pobres, de los cuales 26 millones se ubican en la zona rural. La pobreza está relacionada con el agua: en algunos casos con su carencia y, en otros, con su exceso (que origina degradación de suelo, erosión, pérdida de nutrientes). El uso del agua y la tierra tiene impactos sobre la salud y la pobreza; su carencia condiciona enfermedades y atenta contra la producción de alimentos.

Las comunidades andinas enfrentan tres grandes dificultades relacionadas con el agua:

La degradación de los ecosistemas, la contaminación del agua y la tierra, y el cambio climático están reduciendo la disponibilidad, calidad y fiabilidad de los recursos hídricos.

La debilidad de las instituciones para gestionar el agua se traduce en un uso ineficiente de este recurso.

Existe una distribución desigual de los beneficios que genera el agua. A menudo, los que cuidan las cuencas no son los que aprovechan los beneficios del agua; o, visto de otra manera, los que contaminan y degradan las cuencas por lo general no son los que sufren las consecuencias de esa degradación. Esto genera inequidad y es causa de muchos conflictos.

Bajo este escenario, es que el Programa Desafío del Agua y la Alimentación en los Andes (CPWF) implementó acciones en cuencas de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.



Historia y evolución del concepto de Mecanismos para Compartir Beneficios en los Andes

En la década de los 60 del siglo XX aparecen las primeras ideas del concepto de servicios ecosistémicos y la metodología de valoración económica a través de fórmulas para establecer un valor monetario. Es entre los años 70 y 80 que diferentes documentos de las Naciones Unidas exhortaron a enfrentar conjuntamente los temas de pobreza, desarrollo y medio ambiente desde el aspecto político.

Ya para la década de los 90 se implementan los conceptos de Gestión Integrada del Agua — que considera los servicios ecosistémicos como parte del ciclo hidrológico— y Valoración Económica del Agua, que da origen al Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH).

Es a mediados de esa década que se inicia la implementación de proyectos de PSAH en Centro América y la región andina.

Línea de tiempo

La evolución del concepto de PSAH al de MCB se ha dado a través de tres etapas:

2000-2005: Primera Etapa - Enfoque de mercado de los PSAH

Los primeros proyectos de conservación integral y desarrollo tenían como principal característica su implementación a largo plazo y sus altos costos. Además, la conservación no se evidenciaba de forma inmediata. Por ello, con la finalidad de enfrentar el financiamiento de la conservación a través de la valoración económica del agua y de mecanismos de mercado que se consideraban mucho más efectivos en el corto plazo, se propone el Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH). En esta etapa implementamos el Proyecto Regional Cuencas Andinas y la primera fase del CPWF.

2009-2010: Transición

En estos años el debate se centró en si los PSAH debían sólo financiar la conservación o también debían aliviar la pobreza. En la región andina los PSAH buscaban principalmente el alivio a la pobreza, pero los pagos establecidos no eran suficientes para superarla, por lo que se puso de manifiesto la importancia de otros actores, como el Estado, para el financiamiento de los proyectos.

En esta fase implementamos un proyecto focal del CPWF, presentamos el Panorama Andino sobre servicios ambientales hidrológicos, organizamos varios foros de discusión y en esta etapa también se diseñó la segunda etapa del CPWF.

2010-2013: Mecanismos para Compartir Beneficios

A nivel internacional se comienza a cuestionar el enfoque de mercado de la conservación de los PSAH. Se hace un llamado a cambiar de paradigma y enfrentar el tema de la conservación y valoración del agua desde un aspecto más político y de acuerdo entre los actores.

El Programa Desafío del Agua y la Alimentación en los Andes (CPWF Andes) propone iniciar la aplicación de los MCB de una forma distinta. Busca la equidad en el acceso a los beneficios que brindan los servicios ecosistémicos, resaltando el tema de los acuerdos y la negociación, y aplicando una valoración amplia del agua (no sólo económica).



¿Cuándo y dónde implementar Mecanismos para Compartir Beneficios?

Los Mecanismos para Compartir Beneficios no se dan de la misma forma en cualquier lugar o en cualquier cuenca. La gran diversidad de las cuencas en los Andes obliga a que los MCB dependan del contexto propio de cada cuenca, especialmente en lo social e hidrológico.

Aspectos Sociales

Entre los aspectos sociales se toma en cuenta la inequidad para el acceso al agua y la distribución de los beneficios que se derivan de los procesos hidrológicos en los ecosistemas, conocidos como Servicios Ecosistémicos Hídricos (SEH). Otro factor es el proceso de degradación de los ecosistemas que brindan los SEH, causado principalmente por el cambio de uso de la tierra realizado por los habitantes de la cuenca, como el sobrepastoreo, la deforestación, la expansión de la frontera agrícola, etc.

Para enfrentar estos problemas de inequidad y degradación de los ecosistemas es importante implementar los MCB como procesos que consideren la participación plena de todos los actores involucrados en la gestión del agua y la tierra dentro de una cuenca. Es importante también el generar procesos de diálogos justos y equitativos entre ellos, los cuales deberían promover principalmente la participación de los grupos minoritarios.

Un factor clave para que el proceso de negociación sea eficiente es que todos los actores tengan pleno conocimiento del funcionamiento hídrico de la cuenca: las funciones de los ecosistemas, los SEH que brinda y la influencia de sus actividades en el comportamiento hidrológico de la cuenca. Finalmente, lo que debe primar en la negociación es el beneficio común, por encima de cualquier beneficio particular.

Aspectos Hidrológicos

Un aspecto hidrológico ideal para poder diseñar e implementar los MCB es la estacionalidad del régimen de lluvias y la concentración de éstas en la parte alta de la cuenca. Tales condiciones hacen que los Servicios Ecosistémicos Hídricos de las cuencas se generen en la parte alta y que los beneficios sean aprovechados en la parte media y baja.

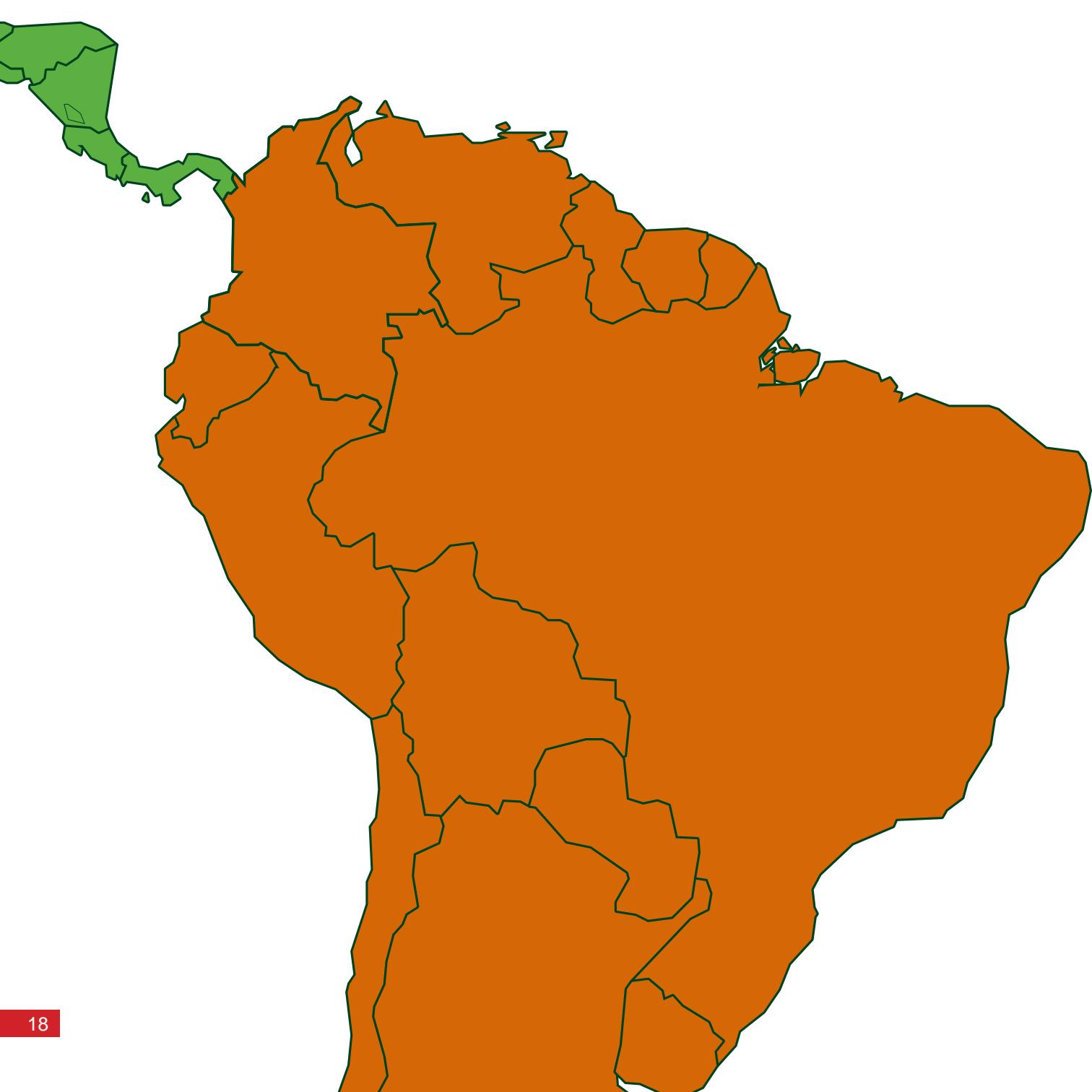
Un segundo aspecto hidrológico es la existencia de una demanda creciente de agua en la cuenca o una demanda insatisfecha que, por lo general, se ubica en la parte baja de la cuenca, donde habita la población con mayores recursos económicos, además considerando que casi siempre la parte alta de la cuenca están las poblaciones con bajos recursos de cuyas actividades depende la conservación de los servicios ecosistémicos.

Estas son las dos condiciones en las que un MCB se puede desarrollar con mayor facilidad. Este tipo de cuencas se encuentra por ejemplo en el río Cañete, Lima; en el río Quiroz, Piura, ambas en Perú; así como en El Alto, La Paz en Bolivia, donde también se están diseñando e implementando los MCB.

Sin embargo, dada la gran variabilidad de cuencas andinas, existen otras condiciones hidrológicas diferentes a las ya mencionadas. Es frecuente que, el problema no sea la escasez de agua sino el exceso de ella: el régimen de lluvia es permanente y ocurre durante todo el año o con períodos cortos de estiaje. Este tipo de cuenca se encuentra principalmente en el lado oriental de la cordillera de los Andes, como la cuenca del río Chinchiná en Colombia, o Alto Mayo en Perú.





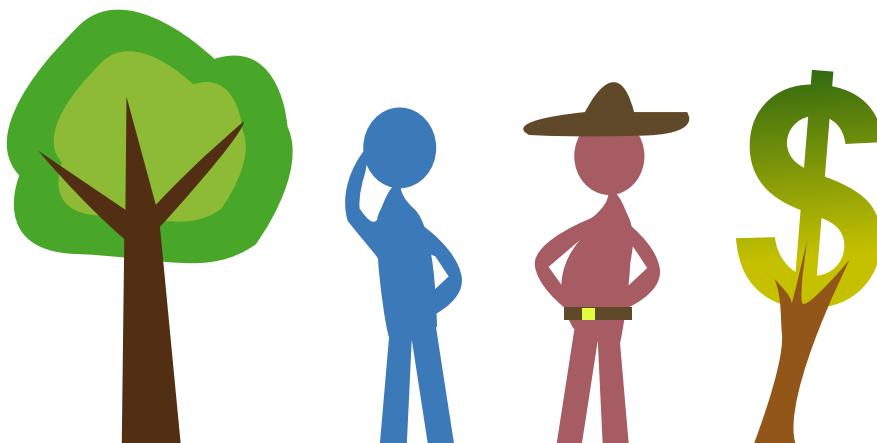


Ejemplos de dónde y cómo implementar Mecanismos para Compartir Beneficios

Para ejemplificar el diseño y la implementación de MCB vamos a situarnos en dos condiciones extremas. Por un lado tenemos cuencas pequeñas, donde existen pocos actores, hay un usuario principal del agua, los Servicios Ecosistémicos Hídricos están muy cercanos a los usuarios del agua, y por lo tanto, hay una identificación de los usuarios con su ecosistema. En estas condiciones es posible lograr acuerdos entre los diferentes actores para poder conservar y mantener los SEH, y distribuir mejor los beneficios. Ejemplos claros de este proceso, son Moyobamba en Perú y Machangara en Ecuador.

Sin embargo, también hay cuencas mucho más complejas y más grandes, como Rímac y Cañete en Perú, Chinchiná en Colombia, Guayllabamba en Ecuador, El Alto – La Paz en Bolivia, entre otras, donde hay múltiples usuarios y actores, la zona de provisión de SEH está muy lejos de ellos, y por lo tanto no hay un conocimiento pleno o una identificación de los usuarios con esta zona. En estas condiciones se necesita un proceso más estructurado de negociación y diálogo, y un proceso integrado de la gestión de recursos hídricos, en la que los MCB son una herramienta más que se suma a este proceso integral de la cuenca.

En resumen, para diseñar e implementar los MCB, además de tener en cuenta los aspectos sociales e hidrológicos de la cuenca, debemos tomar en consideración que los MCB son una herramienta que contribuye a un proceso mayor, que es la gestión integral de los recursos hídricos; pero también, en cuencas donde no hay un proceso de gestión integral de cuencas hidrográficas, podemos entender a los MCB como un espacio ideal para empezar a construir este proceso.



Planificando un Mecanismo para Compartir Beneficios

A continuación presentamos algunas lecciones extraídas del trabajo de la segunda fase del Programa Desafío del Agua y la Alimentación del CGIAR, acerca del diseño, la planificación y la operación de Mecanismos para Compartir Beneficios en cuencas hidrográficas.

Diversidad

Las condiciones de las cuencas hidrográficas andinas son extremadamente diversas, donde no existe problemática igual en dos cuencas. Las condiciones, tanto de la oferta de agua en las cuencas como las de la demanda y los usos, varían de una a otra.

En la oferta hidrológica podemos distinguir diferentes servicios:

- El mantenimiento de flujos base o de sequía.
- El rendimiento hídrico total.
- La disminución de crecientes.
- La disminución del contenido de sedimentos en el agua.
- La mejora de otros parámetros de calidad del agua.

No todos los actores tienen los mismos intereses, cada uno tendrá sus prioridades con respecto a esta lista. Por ello, es muy importante identificar bien estas prioridades con cada uno de los grupos de beneficiarios.

Escala del mecanismo

Los problemas en una cuenca se presentan a determinada escala, por ello es muy importante el poder identificarla. Por ejemplo, la presencia de grandes usuarios —como puede ser una central hidroeléctrica, o la toma de agua para una ciudad grande— fija escalas relevantes de trabajo. Estas escalas son cambiantes de un sitio a otro. Mientras que en un lugar puede ser importante el establecer un mecanismo en cuencas de apenas unos pocos kilómetros cuadrados; en otros mecanismos —por las condiciones de oferta y demanda del agua— tendrán una escala relevante de miles de kilómetros cuadrados de superficie de cuenca.

Ejemplos de diferentes escalas

Existe diversidad de casos: desde microcuencas que suministran agua a una ciudad pequeña como Moyobamba, en el norte peruano —con una superficie de apenas unas decenas de kilómetros cuadrados— hasta la cuenca del río Rímac, donde se anida todo tipo de problemas, desde la provisión de agua para la agricultura andina y el pastoreo de animales en la parte alta, la producción de energía en varias centrales hidroeléctricas en cascada en la parte media de la cuenca, y, por supuesto, la demanda de agua potable de una ciudad tan grande como Lima, de más de diez millones de habitantes y ubicada en un desierto. En esta cuenca se combinan varias escalas y varios problemas.

Herramientas de apoyo

Con los interesados y beneficios buscados bien identificados, se puede diseñar acciones que lleven a producir estos beneficios, las cuales pueden identificarse tanto del lado de la oferta como del lado de la demanda hídrica.

Para identificar y cuantificar los beneficios, según la acción implementada, existen varias herramientas potenciales. En algunos casos nos pueden ayudar los modelos hidrológicos y las herramientas informáticas. En otros casos puede ser más adecuado implementar un sencillo monitoreo en campo, dirigido a determinar el beneficio de la acción y mejorar el diseño de ésta.

En cuanto a la hidrología de las cuencas, aún nos falta conocimiento sobre los procesos que determinan el comportamiento hidrológico de las cuencas y permanece aún la falta de información base como precipitación y caudales. Durante la implementación de las acciones se requiere aprender, mejorar ese conocimiento y adaptar las acciones conforme se vaya conociendo mejor el comportamiento de la cuenca. El monitoreo es fundamental para adquirir capacidad adaptativa.

Demostrar resultados

El monitoreo también es necesario para otros aspectos. Tarde o temprano, los beneficiarios de las acciones en la cuenca van a exigir una rendición de cuentas y querrán saber qué beneficios se han logrado. Por ello, es necesario generar información a partir de una línea base y posteriormente generar la información adecuada, entendible para estos beneficiarios, de manera transparente y honesta.

Marco legal

Las normas legales, sean nacionales, regionales o locales, son de gran ayuda para diseñar y operar los MCB. Hoy en día, Perú dispone de una ley que prevé la creación de Consejos de cuenca como una herramienta importante a escala de cuenca hidrográfica, relevante para muchos casos. Cuando los problemas se sitúan a esta escala, la acción conjunta con los gobiernos regionales puede ser importante.

En otros países, la legislación se encuentra en un desarrollo similar. De tal manera que la ausencia de un marco regulador no puede ser justificativo para no implementar ese tipo de mecanismos, respetando aspectos que pueden estar en diferentes ubicaciones en la legislación.



Información y Contactos

Para más información visite
<http://mcb.condesan.org>



Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la
Ecorregión Andina (CONDESAN)

Sede Lima:

Av. La Molina 1895, Centro Internacional de
la Papa - Puerta 3
Lima, Perú

Sede Quito:

Calle Germán Alemán E12-28 y Juan Ramírez
Quito, Ecuador

condesan@condesan.org
www.condesan.org

Las publicaciones de CONDESAN contribuyen con información para el desarrollo sostenible en los Andes y son de dominio público. Los lectores están autorizados a citar o reproducir este material en sus propias publicaciones. Se solicita respetar los derechos de autor de CONDESAN y enviar una copia de la publicación en la cual se realizó la cita o publicó el material a nuestras oficinas.



CGIAR Challenge Program on
WATER & FOOD



RESEARCH
PROGRAM ON
Water, Land and
Ecosystems



CONDESAN

Consortio para el Desarrollo Sostenible
de la Ecorregión Andina

