

Tratamientos integrales de control de cárcavas en microcuenca.

Pago por Servicios Ambientales: Polémica Latente

Por Carlos Marx R. Carneiro, PhD[1]

La interrogante de hoy se centra en que si la compensación por el uso de los bosques constituye realmente una alternativa sustentable para América Latina en el caso de las cuencas hidrográficas.

[1] Oficial Forestal Principal de la FAO. Secretario de REDLACH.

Actualmente el Sistema de Pago por los Servicios Ambientales que los ecosistemas forestales prestan a las cuencas hidrográficas es muy discutido en toda la región y fue el tema de un Foro Electrónico conducido por la Red Latinoamericana en Manejo de Cuencas Hidrográficas-REDLACH. Sin embargo, una pregunta aún necesita ser contestada: ¿sería una alternativa viable para el uso sustentable de los recursos forestales y para las comunidades que comparten esos recursos?.

El pago por servicios ambientales (PSA) es un mecanismo flexible y adaptable a diferentes condiciones, que apunta a un pago o compensación directo por el mantenimiento o provisión de un servicio ambiental que prestan los bosques, por parte de los usuarios del servicio que se destina a los proveedores. Los PSA en cuencas hidrográficas normalmente se concentran en los servicios hídricos, la disponibilidad y/o calidad del agua.

El PSA es un instrumento para lograr una asignación más eficiente de recursos naturales a nivel de cuencas. Su aplicación depende de varias condiciones. Por ejemplo, la clara identificación de proveedores y usuarios y la identificación del vínculo entre uso de tierra y provisión del servicio. Por lo tanto, no se pueden resolver todos los problemas con el manejo de recursos a nivel de cuenca con la aplicación de PSA. Los sistemas de PSA de alcance local tienen un mayor impacto en el logro de objetivos a corto plazo que sistemas con alcance nacional o global.

Un sistema de PSA puede ser un mecanismo sostenible a largo plazo si éste se genera a partir de recursos locales, partiendo de resolver un problema concreto de la población. Sin embargo, existe el riesgo de que los PSA traigan dependencia económica, si están basados en recursos externos. Uno de los aportes de los PSA es contribuir a la solución de conflictos a través de la negociación entre los agentes. Una de las limitantes más importantes para la implementación de un sistema de PSA son los altos costos de transacción, por ejemplo, de los estudios biofísicos, de valoración y para instalación del sistema.

Diseño de Sistemas de PSA en Cuencas

Para evaluar la factibilidad de un sistema de pago por servicios ambientales es necesario realizar estudios sobre la demanda y la oferta de los servicios ambientales, así como evaluaciones económicas de los cambios tecnológicos necesarios para mantener la provisión del servicio ambiental. En las cuencas hidrográficas se identifican varios servicios ambientales, para los cuales se requieren métodos de valoración significativamente diferentes. Para algunos servicios existe una demanda global y para otros la demanda es local. La demanda de los servicios hídricos es de carácter local.

Es importante hacer un análisis global de costo/beneficio del sistema a través de una valoración que considere los costos y beneficios económicos, sociales y ambientales; incluyéndose los costos de transacción. La valoración económica de los recursos ambientales debe realizarse con la inclusión de los diversos actores involucrados en la cuenca.

El costo del servicio debe calcularse en base al cambio marginal en la externalidad. Si bien los métodos comunes expresan el valor del servicio en términos monetarios, la valorización no necesariamente implica una cuantificación monetaria del valor del servicio.

Durante el diseño del PSA es importante contar con buena información de base e identificar los indicadores adecuados para medir el impacto de la aplicación del sistema. Debe haber un consenso entre los actores sobre los servicios y las actividades para lograrlos, así como un sistema de monitoreo para evitar incumplimientos y conciliar intereses. Los métodos y las entidades o instancias de fiscalización deberán ser establecidos en el diseño del PSA. Es vital que en el diseño del PSA se garantice que los fondos recaudados se inviertan en las acciones establecidas y en la cuenca donde se recaudan los fondos.

En cuanto al diseño de los incentivos, los PSA no necesariamente involucran pagos de dinero en efectivo, sino pueden ser incentivos fiscales, crédito o algún otro tipo. Los incentivos brindados por un sistema de pago por servicios ambientales pueden ser individuales o colectivos. Para poder motivar al proveedor de los servicios a conservar los recursos naturales, el PSA debería pagarle de manera tal que pudiese percibir al mismo nivel que si produjera rentablemente en su finca.

En términos del uso de tierra promovido por los sistemas PSA, se privilegian los sistemas silvícolas, reconociendo los servicios que brindan los árboles, particularmente las especies nativas. Sin embargo, los sistemas agroforestales y silvopastoriles y sistemas de agricultura de conservación son reconocidos también como apropiados para brindar servicios ambientales en cuencas, además de proveer opciones productivas a las comunidades.

El mecanismo para la gestión del PSA debe ser una entidad multi-actor, como una autoridad de la cuenca o un comité de gestión de micro-cuenca, que incluye representantes del gobierno, instituciones privados y ONGs con procedimientos que aseguren transparencia e imparcialidad. En algunos países, el gobierno figura como administrador de sistemas de PSA. En estos casos es importante asegurar que las instituciones gubernamentales cumplen con los requisitos de imparcialidad y transparencia. Si no satisfacen estos requisitos, sea por su estructura burocrática o por incidencias de corrupción, es necesario buscar formas que las instituciones gubernamentales no utilicen ni manejen directamente esos recursos y no los inviertan a través de sus propios organismos.

El rol del gobierno puede ser de facilitador entre los actores privados entregando un marco jurídico adecuado para que los PSA estén adecuadamente reglamentados, estableciendo los montos a pagar en base a estudios técnicos y acuerdos entre los actores relevantes. Además, se necesita el rol regulador del gobierno para no dejar al libre mercado el manejo de los recursos financieros para el medio ambiente. Las entidades descentralizadas pueden también actuar de agentes facilitadores para PSA. Así, el PSA puede ser una herramienta para consolidar procesos de descentralización, pues -entre otros logros- consolida y fortalece las instituciones locales.

En cuanto a experiencias con mecanismos de pago, incentivos y normas en sistemas PSA, hay casos en la Región que ameritan ser mejor estudiados como:

- Ecuador: Municipalidad de Pimampiro.
- América Central: Programa para la Agricultura Sostenible en Laderas en América Central (PASOLAC).
- Brasil: Tasa por el uso de agua con el objetivo de financiar actividades para mejorar la calidad de agua en la cuenca.
- Brasil: Sistema de Reservas Particulares del Patrimonio Natural (RPPN).
- Chile: Decreto DL 701/1974 como PSA en el sentido tributario.

• Costa Rica: Ley Forestal 7575 como base de PSA y Fondo Nacional de financiamiento forestal-FONAFIFO.

• Colombia: Exenciones tributarias sobre el impuesto predial.

En cuanto a los cambios en el uso de la tierra promovidos por los sistemas PSA en la Región no se están enfocando únicamente en conservar bosques, sino en mejorar la calidad de vida de productores, como labranza mínima y aplicación de abonos verdes.

Impactos

Los sistemas PSA tienen como objetivo principal asegurar el flujo de los servicios ambientales. Sin embargo, pueden tener impactos positivos sobre la situación de los pobres en las zonas de implementación. Existen pocos estudios en la Región para cuantificar estos impactos. Las experiencias muestran resultados mixtos. El impacto de los PSA sobre la pobreza depende del diseño del sistema y la organización social de los pequeños productores en la zona de aplicación.

Los impactos ambientales de los PSA más notables han sido la disminución de la tala ilegal y de la conversión de bosques en zonas de agricultura y ganadería, y la conservación y recuperación de la cobertura forestal. También se mencionan el decrecimiento de incendios forestales y la generación de una alta sensibilidad ambiental entre la población participante en los PSA. No obstante, hacen falta más estudios que determinen específicamente estos impactos y se comparen con los costos de inversión, particularmente respecto a la mejora de calidad y cantidad de agua. Un factor limitante de los estudios de impacto ambiental de los sistemas PSA son los largos plazos en que se manifiestan los cambios en las variables ambientales.

Aunque la base empírica sobre los impactos de sistemas de PSA sobre la seguridad alimentaria en la zona de aplicación es débil, los sistemas pueden tener un impacto indirecto positivo en la medida que los sistemas aumentan la capacidad de compra de alimentos y la producción de los productores participantes. Otro impacto indirecto positivo puede resultar si el sistema PSA frena el deterioro del ambiente y acelera la recuperación ambiental en la zona, lo que puede servir para conservar la base productiva de la población local.

Los sistemas PSA abren espacios de negociación y permiten la compensación entre protectores o productores ambientales y consumidores ambientales. Por lo tanto, pueden servir como plataformas de resolución de conflictos entre estos actores. En zonas con conflictos entre los actores, el éxito de la aplicación de PSA depende notablemente del funcionamiento del marco institucional.



Canales de desviación en manejo de cuencas hidrográficas después de un incendio forestal.

Sensibilización y Concientización

Los sistemas de PSA pueden servir como instrumento de concientización ambiental a los actores, a través de la asignación de valores económicos tangibles a los servicios o externalidades que típicamente no tienen precio. La sensibilización de los usuarios directos sobre los servicios ambientales es necesaria para que tengan mayor reconocimiento del costo de producción del servicio ambiental y aumentar su disponibilidad a pagar por el servicio. Para los proveedores de los servicios, los programas de educación pueden mejorar la adopción de las técnicas que contribuyan a la producción de los servicios ambientales. Sin embargo, la concientización de los proveedores no siempre es un pre-requisito para el funcionamiento de los PSA. Si los incentivos propiciados por el PSA son adecuados, los productores cambiarán sus prácticas en uso de la tierra, con o sin educación.

Legislación

En general, un marco legal específico para PSA no es un requisito para la implementación de sistemas de PSA en cuencas a nivel local. La confianza entre comprador y proveedor y la existencia de un buen intermediario se estima más importante que un marco legal. El reconocimiento del PSA como instrumento por la legislación existente puede facilitar la difusión e implementación de tales sistemas. Para construir un marco legal destinado a PSA, es importante que los reglamentos se basen en experiencias concretas que funcionan exitosamente en el mismo país.

Como se puede verificar, el PSA es una experiencia que puede beneficiar sustancialmente el uso sostenible de los recursos forestales de la Región y traer beneficios sociales y económicos a las comunidades rurales. Sin embargo, es una experiencia aún en construcción y que debe, por esa razón, recibir apoyo de la comunidad internacional.



El Decreto Ley 701 destaca en Chile como un instrumento eficiente en la forestación, por medio de un sistema de pagos.