Servicios Ambientales; Premio, Pago o Compensación: Comunidades Rurales y Equidad

Lecciones Aprendidas

Estudio Comisionado al Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), presentado por la Fundación Ford

Mayo, 2003

PRISMA

The Ford Foundation

Objetivo

Objetivo:

Identificar las lecciones con respecto a oportunidades y riesgos de esquemas de Pago por Servicios Ambientales para comunidades indígenas y campesinas.

Hipótesis:

Los esquemas de PES no han sido abordados con un enfoque en comunidades rurales pobres.

PRISMA

The Ford Foundation

Enfoque
Integración de Objetivos

- El reconocimiento y compensación de servicios ecosistémicos o ambientales pensadas desde la perspectiva de las comunidades indígenas y campesinas pueden contribuir al fortalecimiento de sus medios de vida y a la revalorización y un mejor manejo del espacio rural

- Debe ser más que una estrategia de financiamiento de la conservación que generalmente margina o perjudica a las comunidades rurales pobres

- Mejora del manejo de los recursos naturales con fortalecimiento de las estrategias de medios de vida de las comunidades rurales

Enfoque En Comunidades Rurales

En vez de enfocarse en:	Conviene enfocarse en:
El uso exclusivo de instrumentos económicos buscando su efectividad costo-beneficio	La equidad de los esquemas y el uso de estrategias más amplias de fortalecimiento de los activos naturales y sociales en manos de las comunidades
La conservación de los bosques “primarios”	Mosaicos y paisajes antropogénicos (agroecosistemas y bosques antropogénicos)
Un servicio ambiental aisladamente	Los múltiples servicios ecosistémicos y la multifuncionalidad de los paisajes rurales

Enfoque
En Comunidades Rurales

En vez de enfocarse en:	Conviene enfocarse en:
Asegurar los derechos individuales de propiedad privada y en compensar a propietarios	Asegurar los derechos de usufructo y control de las comunidades rurales y compensarles por su papel de resguardo de los ecosistemas
Definir esquemas y mecanismos de compensación sin considerar adecuadamente el contexto ecosistémico e institucional	Definir esquemas y mecanismos de compensación a partir del contexto ecosistémico e institucional (local y nacional)

Niveles de una estrategia comunitaria de Servicios Ambientales

Casos y Contextos en América

MEXICO:
Fondo Bioclimático (Chiapas),
UZACHI (Oaxaca), Ecoturismo (Oaxaca y Veracruz)

COSTA RICA:
Tarifa Ajustada de Agua (Heredia),
Micro-cuencas de los ríos Sarapíqui y Platanar

BRAZIL:
Subsidio a Caucheros, Acre;
Compensación por Servicios Ambientales en Gurupá; Parque Nacional Jaú;
Compensación por Servicios Ambientales en el Área de Matâ Atlantica, Vale do Ribeira

EL SALVADOR:
Pequeños productores de Café de Sombra en Tacuba;
Proyecto de Café Amigable con la Biodiversidad; Comité Ambiental de Chalatenango;
Pago por Servicios Ambientales en San Fransisco Menéndez

NEW YORK:
Pago por Servicios Ambientales en los Catskills

Lecciones Aprendidas

1. Las definiciones adoptadas de servicios ambientales o servicios ecosistémicos deben considerar los paisajes campesinos e indígenas.

2. Ver más allá del bosque: una perspectiva de paisaje para servicios ambientales puede contribuir a esquemas más integrales e incluyentes.

3. Expandir, defender e innovar en los derechos de las comunidades pobres al acceso, usufructo y control de sus recursos naturales.

4. Apoyar la acumulación de capital social para asegurar esquemas de manejo del paisaje que garanticen la continuidad de los servicios ambientales, así como el establecimiento esquemas de Premio/Compensación/Pago que beneficien a los pobres rurales.

Lecciones Aprendidas

5. Usar instrumentos económicos, pero asegurando que las reglas para su aplicación no excluyen comunidades pobres ni profundizan inequidades.

6. El Estado no es neutral; este juega un papel decisivo- por acción o por omisión- en el desarrollo de esquemas de Pago por Servicios Ambientales, su orientación y la equidad de sus impactos.

7. Los Esquemas de Compensación y Pago, no son una panacea, sino que son excelentes puntos de entrada para revalorizar las áreas rurales y sus comunidades. Además de que tienen un efecto catalizador positivo a través de los procesos que ellos mismos ponen en marcha.

1.- Definiciones Excluyentes

- **Servicio Ambiental o Servicio Ecosistémico casi siempre se define ignorando muchos paisajes campesinos e indígenas**
  - **Servicios Ambientales: "los que brindan el BOSQUE Y PLANTACIONES FORESTALES"** *(Ley Forestal, Costa Rica)*
  - **Servicios Ecosistémicos: Condiciones y procesos de los ecosistemas NATURALES y las especies que lo conforman que sostienen la vida humana** *(Gretchen Daily, Nature s Services)*

Servicios Ecosistémicos según la evaluación de ecosistemas del milenio

- **Servicios Ecosistémicos: Beneficios que la gente obtiene de los ecosistemas**

Provisión • Alimentos • Agua • Leña • Fibras • Recursos genéticos	**Regulación** • Calidad aire •• Regulación clima •• Regulación agua •• Control erosión, de plagas •• Mitigación riesgos
Cultural • Identidad y diversidad cultural • Valores espirituales • Conocimiento • Recreación	**Soporte** • Producción de oxígeno • Formación de suelo • Reciclaje de nutrientes • Polinización

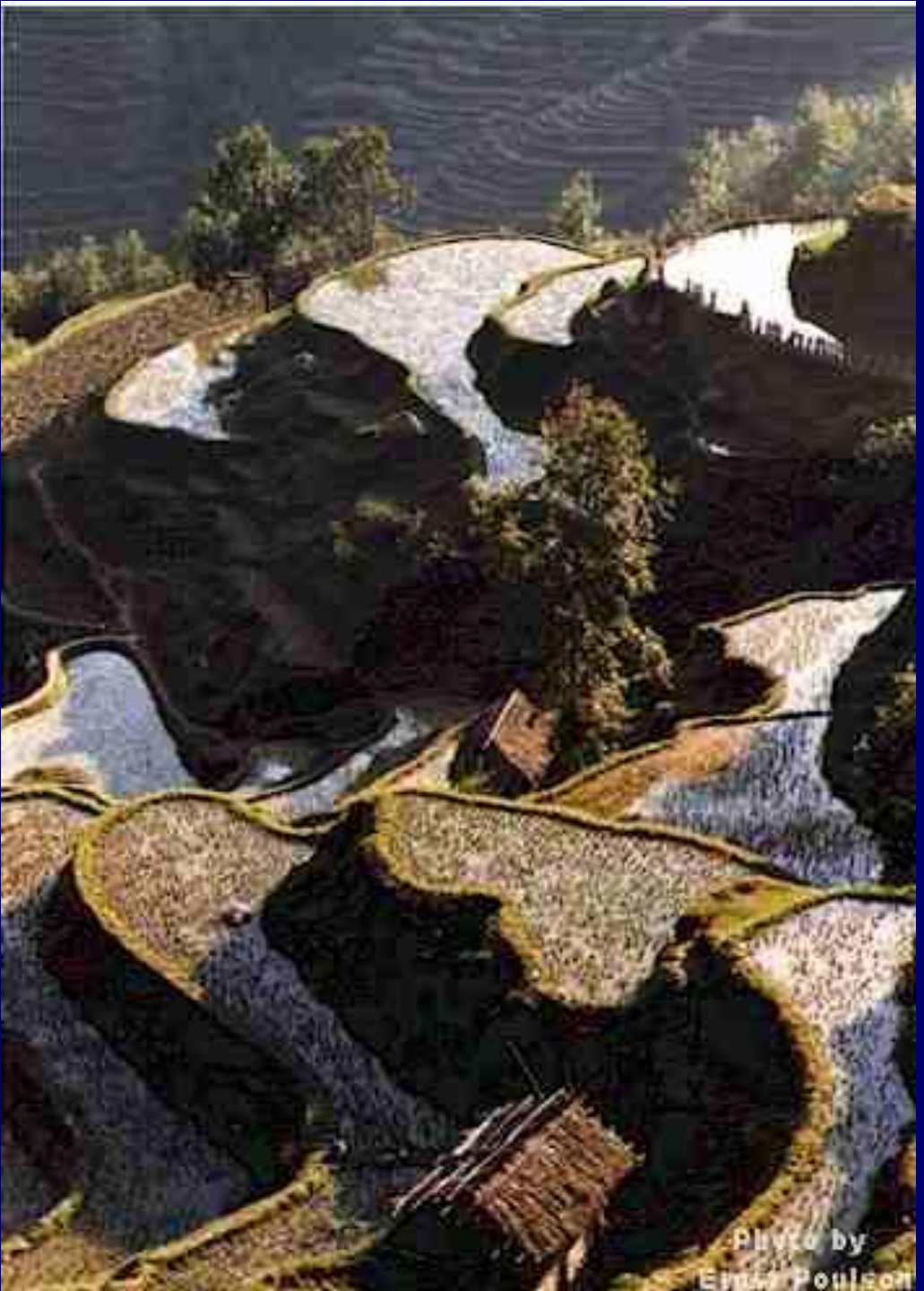
2.- Perspectiva de Paisaje con énfasis en las interacciones.

Ver más allá del bosque o un sólo tipo de recurso, puede ayudar a desarrollar esquemas más incluyentes

PAISAJE:

“Un mosaico geográfico compuesto de ecosistemas interactuantes que resulta de la influencia, en un área determinada, de interacciones humanas, geológicas, topográficas, climáticas, bióticas y suelo”

(Gary Martin, http://www.rbgkew.org.uk/peopleplants)



Papel de la Acción Humana

"Todos los paisajes están dominados por la actividad humana. Los ecosistemas y la acción humana están inextricablemente vinculados con los factores sociales y ecológicos fuertemente interconectados"

(David Brunckhorst, UNESCO Centre for Bioregional Resource Management)

Porqué es necesaria una perspectiva de manejo de paisajes heterogéneos

Los territorios rurales cada vez más son mosaicos bajo diversos usos de la tierra.

Los paisajes o mosaicos son multi-funcionales y generan al mismo tiempo varios servicios ambientales.

La generación del servicio ambiental se basa en la interacción de las diversas componentes

Una perspectiva de paisaje permite captar esas interacciones, y las diversas visiones del paisaje e intereses de los actores presentes en el territorio

A largo plazo, la generación de servicios ambientales exige un manejo integrado del paisaje que incluya, armonice y valore todos los componentes presentes

El desarrollo de metodologías y herramientas de planificación participativa para diferentes escalas del paisaje resulta crucial

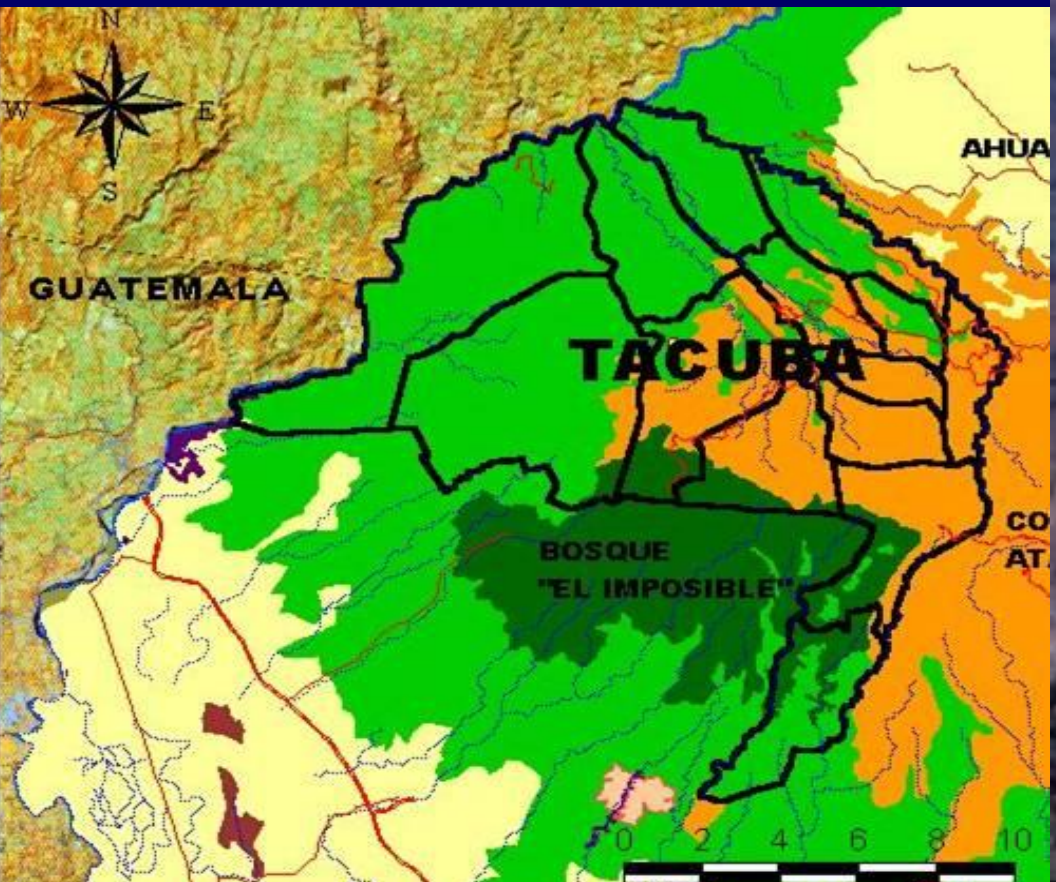
Los Agro-ecosistemas en los paisajes proveen Servicios Ambientales

Péqueñas plantaciones de café pueden tener una complejidad más alta y un potencial máyor para suministrar servicios ambientales, que grandes plantaciones de monocultivo, incluyendo plantaciones forestales con una sola especie.

Los Servicios incluyen, la conservación de la biodiversidad de flora y fauna, secuestramiento de carbono, y protección de suelo y agua.

Una Perspectiva de Paisaje

Captura la gama completa de interacciones socio-ecológicas, visiones e intereses presentes dentro del paisaje



El reto científico-técnico:
Comprender las interacciones entre las componentes del paisaje, en vez de las componentes o los servicios ecosistémicos aisladamente; Pues estas determinan la generación de servicios ambientales.

El reto social:
Tratar con los diferentes derechos de propiedad, armonizar las diversas visiones sobre el paisaje y fortalecer el capital social

Armonizando visiones contrapuestas del paisaje: La experiencia de las Catskills en Nueva York

Para la ciudad de Nueva York las Catskills era solamente una fuente de agua y los granjeros en la cuenca una amenaza a manejar imponiendo restricciones

Para los granjeros la cuenca representa su espacio vital que define medios de vida, identidad y pertenencia a una comunidad. Las restricciones propuestas eran una gran amenaza porque les negaba el derecho a vivir de acuerdo a su propia visión del paisaje

La lucha por imponer la visión particular del paisaje al final se resolvió mediante duras y largas negociaciones que llevaron a una visión compartida del paisaje reflejada en el Watershed Agricultural Program (WAC).

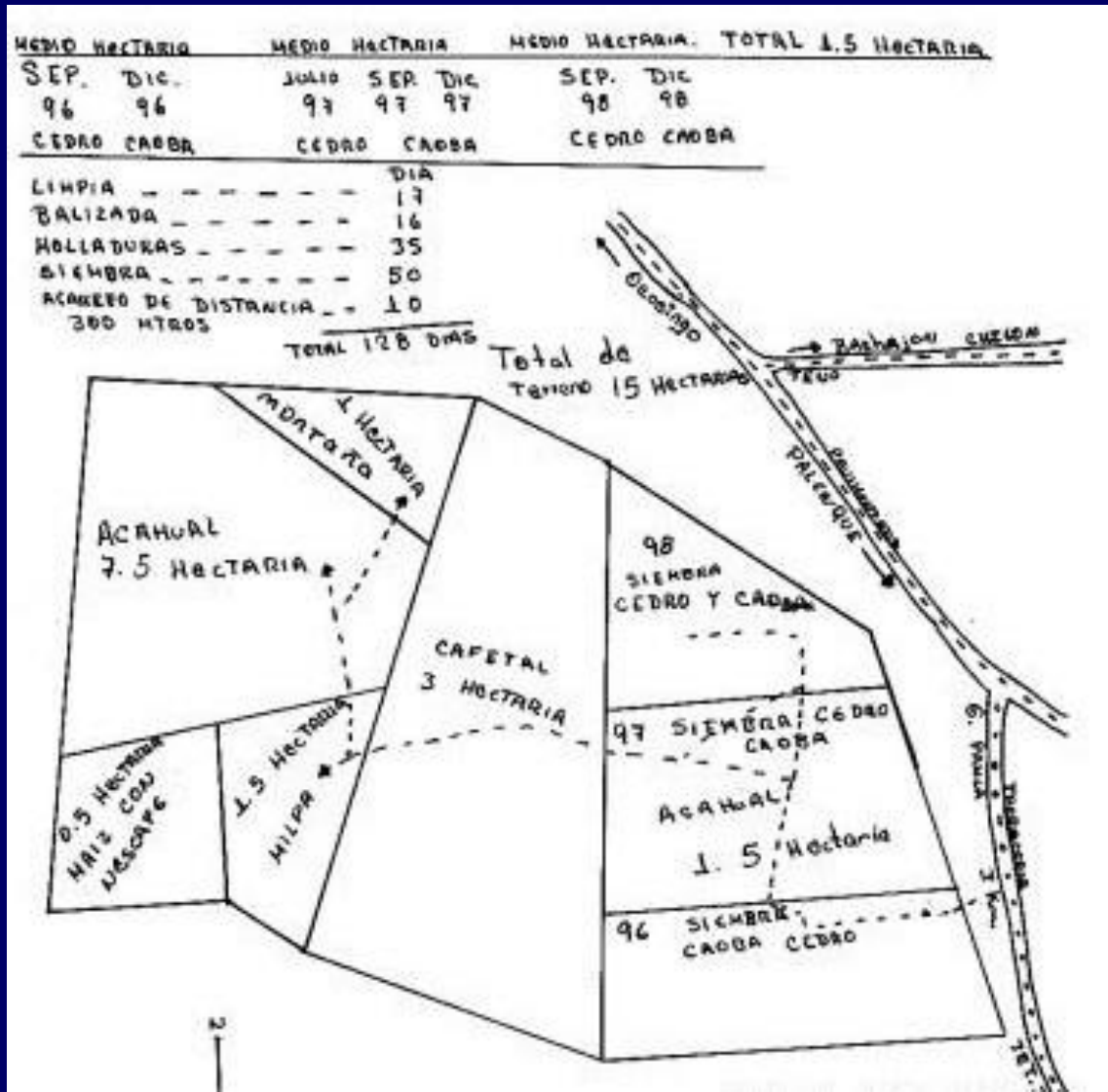
La ciudad aceptó que la agricultura era el uso preferido de la cuenca y que los productores podrían ser buenos custodios del territorio.

Por su parte, los productores asumieron compromisos para transformar sus prácticas con un apoyo sustancial de la ciudad

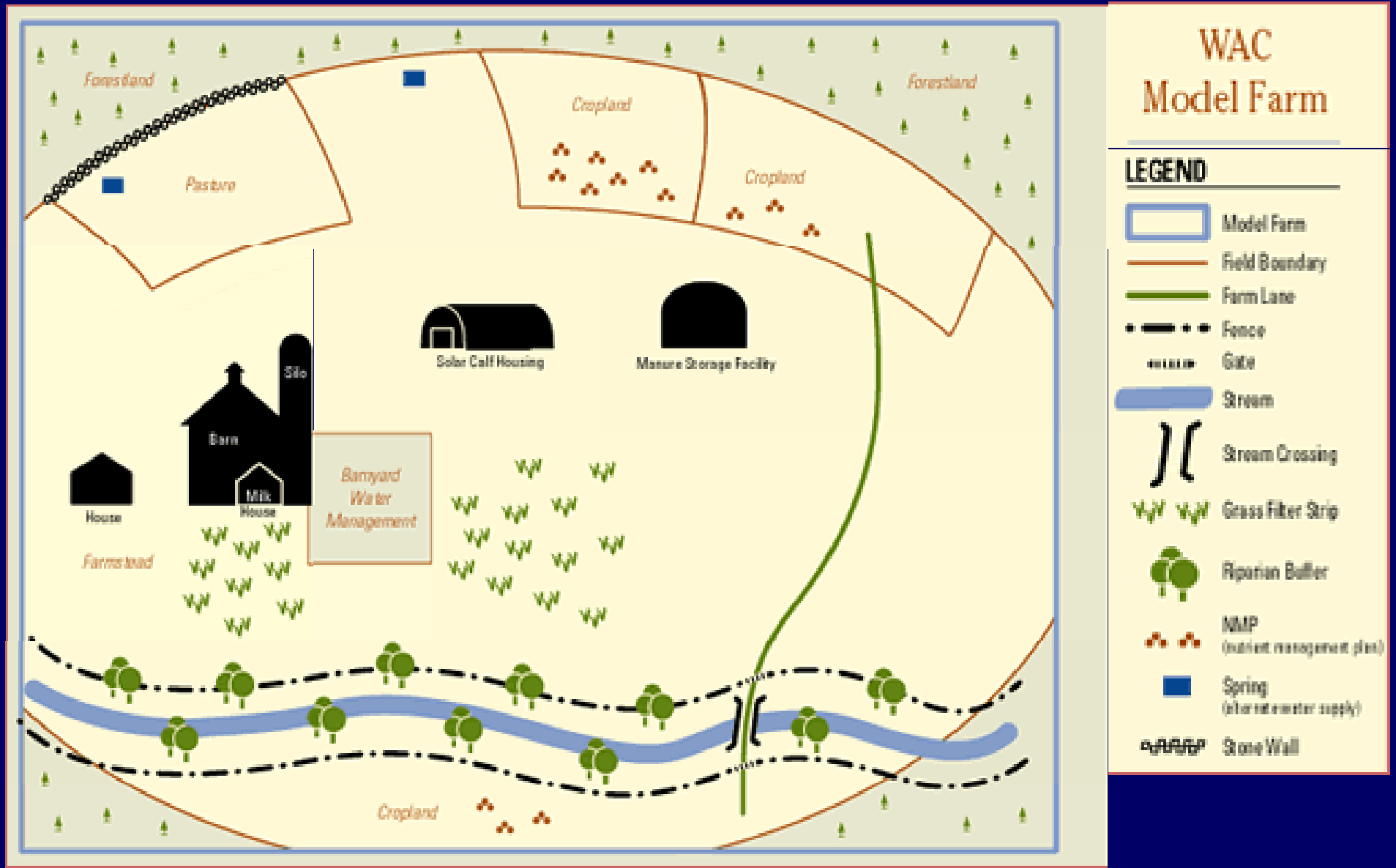
Desarrollo y uso de herramientas participativas de planificación y manejo a diferentes escalas de paisaje

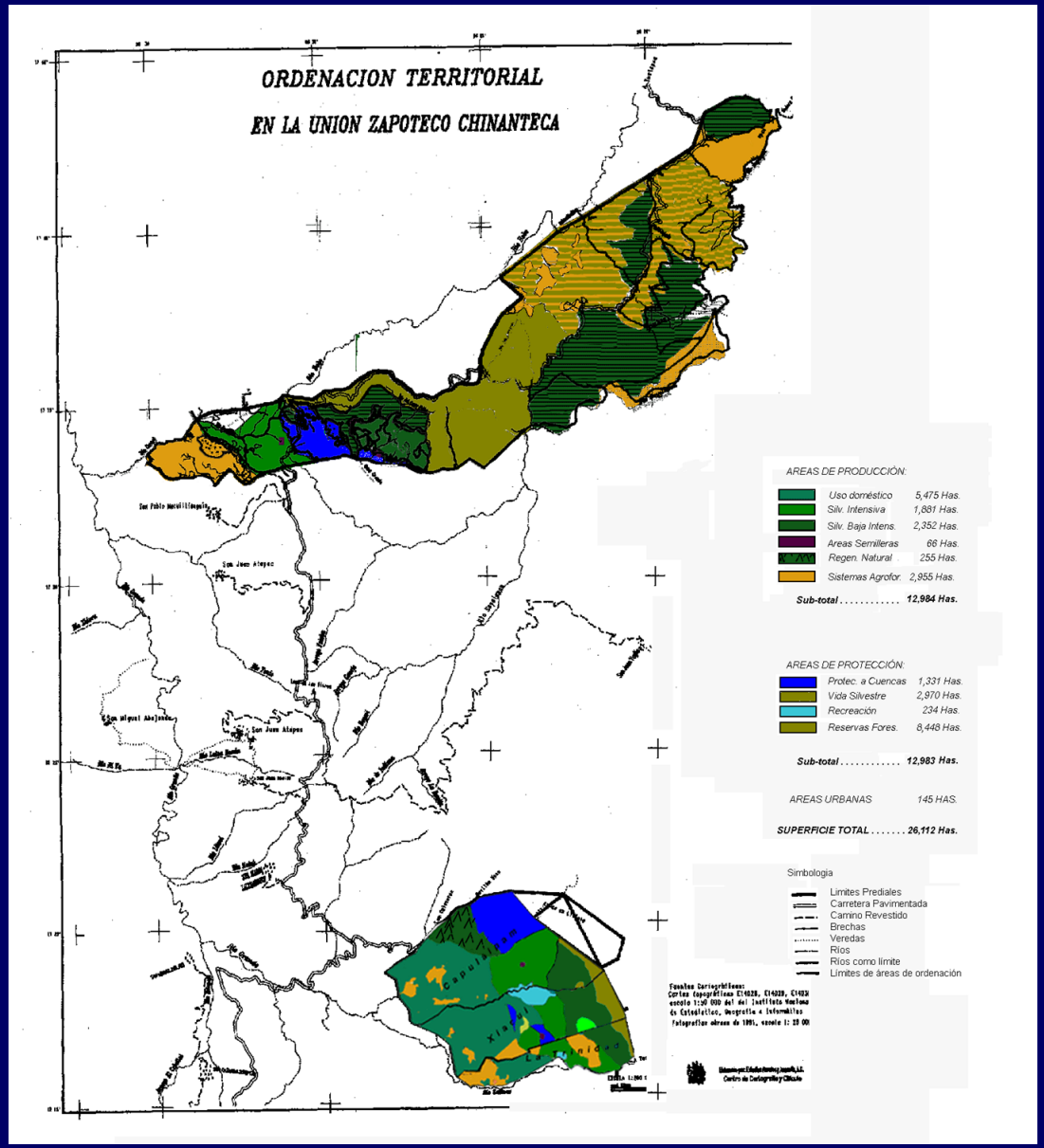
Plan Vivo, Chiapas

Fuente: Edinburgh Centre for Carbon Management
www.planvivo.org



Planes de re-diseño de granjas en las Catskills





Planeación Comunitaria de Manejo del Territorio (PCMT), UZACHI.

Fuente: ERA, GAIA

3.- Expandir, defender e innovar los derechos de acceso, usufructo y control de los recursos naturales.

Derechos de propiedad (Schlager y Ostrom):

ACCESO: Derecho de ingresar y disfrutar beneficios no-extractivos (ej. caminatas, navegar en canoa, sentarse a tomar el sol, etc.)

EXTRACCION: Derecho de extraer productos (ej. Pesca, agua para riego o consumo humano)

MANEJO: Derecho de regular patrones de uso interno y transformar el recurso

EXCLUSION: Derecho de determinar quien tiene derechos de acceso y extracción y como éstos derechos se transfieren

ENAJENACION: Derecho de transferir los derechos de manejo y exclusión

Derechos de manejo incentivan un interés de largo plazo para mantener el flujo de bienes y servicios de los recursos naturales. Sin embargo, los derechos de exclusión ofrecen incentivos más fuertes para el manejo sostenible

Derechos sobre los recursos

La expansión, defensa e innovación de los derechos de acceso, usufructo y control de los recursos naturales es condición necesaria para que los beneficios lleguen a las comunidades rurales pobres

- Reservas Extractivistas en Brasil
- Concesiones forestales comunitarias en Petén, Guatemala
- Ejidos en México
- Comarcas indígenas en Panamá
- Reforma agraria y distribución de tierras en El Salvador

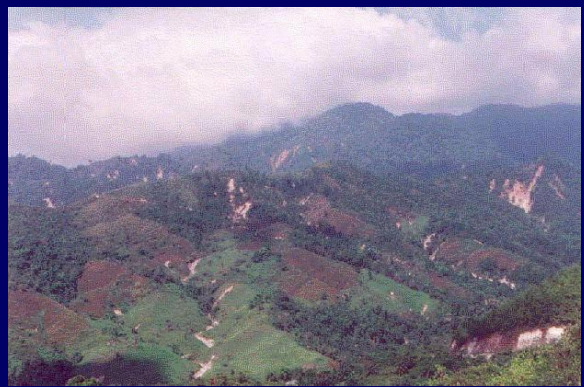
La expansión de derechos puede mejorar la oferta de servicios ambientales y las posibilidades de que se reconozca el papel de los pequeños productores y comunidades en su provisión y mantenimiento

Pago por captura de carbono, Fondo Bioclimático, México

- Federación Internacional Automovilística compra 5,500 ton. de C a 12dls./ton pagables en 20 años
- Participan 450 productores que se introducen en la agroforestería sembrando árboles
- Los productores reciben 8 dólares y 4 son para asistencia técnica, monitoreo y certificación
- Se planifica el uso de la finca mediante un plan que se llama Plan Vivo

Estrategia integrada de UZACHI, México

- Manejan 26,000 hectáreas
- Producción forestal comunitaria certificada
- Hongos y Plantas Ornamentales
- Convenio de prospección biológica con empresa farmacéutica: Obtuvieron capacitación, laboratorio y pagos
- Tienen proyecto conjunto con otras comunidades para captura de carbono
- Su estrategia se basa en procesos de planeación comunitaria de manejo del territorio



Expansión de Derechos y Servicios Ambientales en México, El Salvador y Costa Rica

- En Mexico, los esquemas de propiedad social presentan oportunidades para integrar esta oferta dentro de las estrategias comunitarias.

- En El Salvador, las pequeñas plantaciones de Café establecidas bajo el programa de la Reforma Agraria de los 80 s, tendieron a tener una mayor diversidad de especies arboreas que las grandes plantaciones de Café. Sin embargo, el proyecto del GEF de "Café bajo sombra y biodiversidad" excluye pequeños productores porque este considera el proceso de colecta de datos y certificación demasiado costoso.

- En Costa Rica, el esquema formal de Pago por Servicios Ambientales condicionado a títulos de propiedad de la tierra limitó la posibilidad de individuos y colectivos que han trabajado históricamente la tierra pero no poseen título sobre esta, de accesar a beneficios obtenidos del Pago por Servicios Ambientales.

4.- La Formación y Acumulación de Capital Social es Crucial

Capital social: Capacidades organizativas en una localidad y habilidades de asegurar recursos (conocimiento, acción colectiva, acceso a mercados, etc.) como resultado de la membresía a redes sociales u otras estructuras sociales.

Dos dimensiones de capital social:

1. ***Capacidad de la comunidad para utilizar su organización para discutir, acordar, resolver conflictos, implementar y monitorear acciones y actividades entre sus miembros;***

2. ***Calidad y densidad de sus redes sociales hacia afuera que se utiliza para recibir apoyos y recursos para avanzar sus metas.***

Elementos que constituyen la fuente de capital social:

Relaciones de confianza;
Reciprocidad e intercambios;
Reglas, normas y sanciones comunes;
Conexiones, redes y grupos. (Petty y Ward, 2001)

Formación y Acumulación de Capital Social es Crucial

- **Los productores y/o propietarios dentro de un paisaje necesitan organizarse para asegurar la provisión de servicios ambientales.**
- **Las *relaciones de confianza* facilitan la cooperación, y una historia de *reciprocidad e intercambios* contribuyen a las obligaciones de largo plazo entre personas, y favorecen la organización efectiva.**
- **La existencia de *reglas, normas y sanciones comunes* forma la base para la construcción de nuevas institucionalidades para la gestión (resolución de conflictos, sanciones progresivas, etc.).**
- **El capital social es un puente para construir unidades de gestión más grandes, lo que puede ser clave para la producción de los servicios ambientales y para la reducción de los costos de transacción.**
- **La *calidad y densidad de las redes existentes* facilita los mecanismos de PSA-CSA. Las organizaciones de apoyo juegan por tanto un papel esencial en tareas de investigación, capacitación, certificación, manejo de fondos, acceso a mercados, entre otros.**

Efectividad adquirida a través del Capital Social: El Caso de UZACHI, México

- Apropiación, valorización y conocimiento local del territorio
- Construcción de grandes unidades para la provisión de servicios ambientales
- Generación de capacidades técnicas y de conocimiento necesarias para proveer y mantener los servicios ambientales
- Desarrollo de mecanismos de certificación y monitoreo de servicios ambientales
- Participación y negociación de los términos en los cuales son establecidos el Pago o Compensación por Servicios Ambientales así como mayor influencia en decisiones que afectan sus modos y estrategias de vida

UZACHI

5.- Ventajas de los Instrumentos Económicos y Mercados de Servicios Ambientales

- ✓ **Los IMPUESTOS y CARGOS son útiles para movilizar recursos financieros**
- ✓ **Los SUBSIDIOS pueden dirigirse a actores específicos a cambio de actividades específicas que aseguren la provisión de servicios ambientales**
- ✓ **Los MERCADOS de servicios ambientales, una vez se establecen las reglas, pueden funcionar automáticamente a través de la interacción entre proveedores de servicios ambientales, intermediarios y consumidores.**
- ✓ **Los MERCADOS de servicios ambientales, siempre que se puedan establecer, pueden proporcionar un poderoso incentivo a los propietarios y productores para que mejoren y mantengan la oferta de servicios ambientales**

6.- Las Reglas y los Procesos que Establecen Instrumentos Económicos y Mercados son Críticas

- Si las reglas para la aplicación de los instrumentos o para la participación en los mercados no favorecen a las comunidades rurales pobres, ellas pueden ser excluidas de los beneficios y una mayor desigualdad será el resultado final.

- Como las reglas tienden a ser determinadas por los actores más poderosos, es importante utilizar instrumentos complementarios para expandir la capacidad de las comunidades rurales para controlar/manejar sus recursos y para fortalecer su participación en los procesos que determinan las reglas.

- Si el objetivo primario es ambiental (proteger el bosque, obtener agua limpia, etc.) y el objetivo social es secundario, la búsqueda de la eficiencia costo-beneficio puede resultar en una mayor exclusión.

La Importancia de las Reglas: El Esquema de PSA de Costa Rica

- Costa Rica utilizó subsidios para el sector forestal desde finales de los setenta, pero los abandonó en los noventa bajo los programas de ajuste estructural y los reemplazó por el esquema de pago por servicios ambientales. El sector forestal privado influyó las reglas

- La principal fuente de financiamiento es el impuesto a los combustibles fósiles. Entre 1997 y 2002 se cubrieron unas 283,000 ha y se pagaron US$57 millions a propietarios privados. Sin embargo, los requerimientos de títulos de propiedad, la orientación forestal y los requerimientos técnicos han favorecido a propietarios grandes y a pequeños propietarios acomodados que viven en zonas urbanas.

- A medida que el sector indígena y campesino aumentó su influencia, el esquema ha evolucionado gradualmente. Por ejemplo, los sistemas agroforestales se volvieron finalmente elegibles en el 2002.

El Impuesto ICMS en Brasil: Enfasis en Conservación puede excluir a las Comunidades

- El impuesto ICMS es exitoso en recolectar recursos financieros y un pequeño porcentaje va a las municipalidades en proporción al área que establecen como unidades de conservación tradicionales.

- Como las municipalidades con áreas protegidas mayores tienden a recibir más recursos, tienen un incentivo para restringir el acceso de las comunidades a las áreas donde se pueden establecer áreas protegidas

Agua Limpia eficiente en costo-beneficio para Nueva York

El Programa Agrícola de la Cuenca de las Catskills para garantizar agua limpia a Nueva York, buscando el más bajo costo favorece la participación a las granjas lecheras más grandes y contaminantes.

A pesar de su éxito - 91% de afiliación– el programa creó divisiones, porque el énfasis en la reducción del costo vs. las fuentes de contaminación, resultó en la exclusión de las granjas más pequeñas o de aquellas que ya habían adoptado buenas prácticas ambientales. El sistema está evolucionado para volverse más incluyente.

.

7.- Mecanismos de compensación

- ✓Expansión de derechos sobre los recursos naturales
- ✓Provisión de servicios sociales e infraestructura
- ✓Financiamiento de inversiones para mejorar el manejo
- ✓Asistencia técnica y apoyo en la comercialización
- ✓Proyectos de Ecoturismo comunitario
- ✓Sobreprecios a los productos
- ✓Pago directos a productores individuales
- ✓Pagos directos a asociaciones de productores

Niveles de una estrategia comunitaria de Servicios Ambientales

PRISMA

The Ford Foundation