

Opciones de derechos de propiedad, acción colectiva y pago por servicios ambientales (PSA) en favor de los pobres



El interés en el potencial de los esquemas de pagos por servicios ambientales (PSA), para mejorar los incentivos del manejo sustentable de la tierra se incrementa de cara al cambio climático global y a la degradación ambiental. Se han establecido una serie de esquemas para recompensar a las personas y a los usuarios de tierra que proveen servicios ambientales (SA) relacionados con la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad y el manejo de las cuencas hidrográficas, encaminados a compaginar la demanda por los servicios con los incentivos para los usuarios de la tierra.

FUENTE:

Swallow, B., R. S. Meinzen-Dick, y M.V. Noordwijk. 2005. "Localizing Demand and Supply of Environmental Services: Interaction with Property Rights, Collective Action, and the Welfare of the Poor". *CAPRI Working Paper*, núm. 42. IFPRI, Washington, DC.

Mientras que los mecanismos formales para los programas de PSA han recibido una atención considerable, la revisión de cómo se ajustan al contexto institucional más amplio en las comunidades rurales ha recibido menos atención. En muchos casos, las interacciones entre los esquemas de PSA y las instituciones de los derechos de propiedad y la acción colectiva existentes serán factores importantes, determinantes para conocer sus impactos en la población pobre.

Pago por servicios ambientales

Los PSA incluyen una serie de transacciones voluntarias en las que los agricultores u otros administradores de tierras son compensados, directa o indirectamente, por las prácticas que seguirán incrementando la provisión de servicios ambientales. Los pagos en efectivo a las personas o a las comunidades son una forma de recompensa; otras incluyen el fortalecimiento de los derechos sobre la tierra u otros recursos; mejores precios a los productos que se producen en tierras manejadas de forma sustentable; ingresos derivados de empresas de ecoturismo, etc. Aunque los programas más amplios de PSA son iniciativa del gobierno (por ejemplo, el extenso programa Sloping Lands Conversion Program in Payment for Environmental Services, China), también hay un número creciente de transacciones privadas, muchas de las cuales reciben financiamiento de fundaciones privadas (Fundación Shell, Fundación FACE, Mercedes-

Benz, Fundación Dow Company) para ponerse en marcha, así como apoyo de organismos de desarrollo multilaterales o bilaterales, como el UK Department for International Development (Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido), el Fund for Agricultural Development (Fondo para el Desarrollo Agrícola) y la United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional). Algunos programas también son financiados directamente por los usuarios de los servicios, sobre todo para la conservación de la biodiversidad o las funciones de las cuencas hidrográficas que benefician los sistemas de agua río abajo.

Vínculos clave entre los derechos de propiedad, la acción colectiva y PSA

De los diez principales factores que afectan, ya sea positiva o negativamente, el desarrollo y funcionamiento de los mercados de PSA, nueve se relacionan con los derechos de propiedad y la acción colectiva. Algunos ejemplos de estos vínculos clave son:

Vinculación entre los derechos de propiedad y PSA

Restricciones legales asociadas con el desarrollo de los mercados de PSA Los derechos de propiedad seguros, a menudo son una condición previa necesaria para los mercados de SA. En la mayoría de los casos, los contratos de PSA requieren que los proveedores de SA tengan derechos claros y seguros para realizar las actividades convenidas en las tierras. Aunque no es necesario que los derechos de propiedad seguros tengan que estar en forma de títulos individuales, por simplificación, la posesión de dicho título se convierte a menudo en una condición previa para participar en PSA. Como consecuencia, muchas personas e inclusive regiones y países quedan excluidos porque sus regímenes de tenencia de la tierra consisten en la propiedad comunal, la tenencia tradicional u otras alternativas diferentes a la tenencia individual privada. Los mecanismos de PSA pueden incluso ocasionar que los pobres pierdan el acceso que ya tienen a los recursos si sus derechos no son seguros, así que existe presión para formalizar los derechos y poder entrar a los esquemas de PSA.

Línea del tiempo de la producción y pago de los SA Las demandas de SA que se satisfacen por medio de compras excepcionales de servicios ya prestados o por prestarse en un futuro cercano (como los proyectos de energía que reemplazan fuentes de energía no renovables por fuentes renovables), no requieren tanto de derechos de propiedad de seguros como las demandas de SA, que deben cumplirse mediante pagos periódicos e indefinidos, como por ejemplo, los proyectos de captura de carbono.

Recursos asociados para el suministro de PSA En situaciones en que la producción de servicios ambientales demanda un compromiso de los recursos de las tierras, a largo plazo, la seguridad de tenencia de tierras puede ser un determinante muy importante para la producción de servicios ambientales. En dichos casos, se pueden utilizar derechos sobre la tierra más sólidos y más seguros, así como el acceso a los recursos asociados; por ejemplo, el agua a cambio de otros pagos o además de éstos, como recompensa por la prestación de servicios ambientales.

Relación funcional entre la inversión y la oferta de SA Hay una gran variación entre los SA, y la base de conocimientos sobre los factores que afectan la cantidad de SA que se suministra realmente de un uso de la tierra dado o de una práctica de manejo, es limitada y se basa en un

contexto específico. En particular, este es el caso cuando están presentes las relaciones importantes de efectos de umbral y las de causa-efecto no lineales; por ejemplo, al referirse a la cantidad de tierra conservada y a la diversidad de especies de esa tierra. De los tres servicios ambientales, la captura de carbono es el que tiene las relaciones funcionales lineales con el uso de recursos, más seguras. Aún más, la forma de los derechos de propiedad puede determinar las oportunidades para los distintos tipos de SA y los mecanismos de éstos. Por ejemplo, el turismo ambiental basado en la comunidad puede funcionar mejor bajo la tenencia comunal de la tierra que donde ésta ha sido privatizada.

Especificidad espacial de la oferta de SA Algunos servicios ambientales, en especial, la función de las cuencas hidrográficas y la conservación de la biodiversidad dependen en gran medida de recursos clave como humedales, áreas ribereñas, corredores y zonas de amortiguamiento. Uno de los dilemas de la oferta de SA es que este alto valor ambiental también justifica la propiedad pública de estos recursos. Si los recursos públicos están bien manejados y las normas se cumplen, entonces esto podría derivar en altos niveles de suministro de SA. Por otro lado, si estos mismos recursos públicos están mal manejados, los recursos pueden sobreutilizarse y se producirían pobres niveles de SA. En estas circunstancias, resulta muy importante que el sector público se concentre en los recursos clave donde tiene una ventaja comparativa y estimule el manejo colectivo y privado de otros recursos.

PSA y la creación de nuevos derechos de propiedad para los servicios ambientales La creación de instituciones de PSA representa en sí la creación de nuevas formas de propiedad, con todas las tensiones, ventajas y desventajas que conlleva este proceso. Por ejemplo, los pagos por la protección de cuencas hidrográficas crean un nuevo flujo de beneficios relacionados con el uso de la tierra. ¿Cómo deben asignarse los derechos sobre este flujo de beneficios? Esto no solo tiene consecuencias para la equidad, sino que también afecta la estructura de los mecanismos de PSA. Por ejemplo, ¿dónde se traza la línea entre quienes deben ser recompensados por proporcionar agua potable y quienes tienen el deber de no contaminar?



Aun cuando se aprueban leyes para definir derechos de propiedad sobre SA, éstos derechos no serán eficaces, a menos que vayan acompañados de un cumplimiento efectivo. La experiencia con el manejo de los bosques, el agua y los pastizales indica que, probablemente, ni el Estado ni los organismos locales solos serán capaces de hacer cumplir estos derechos de propiedad, y que alguna clase de régimen de comanejo sería más eficaz. Las normas culturales o religiosas también pueden funcionar como instituciones de cumplimiento.

Vínculación entre la acción colectiva y PSA

Relación funcional entre la inversión y la oferta de SA La relación entre esfuerzo y el suministro de SA afecta los beneficios potenciales de la acción colectiva. Los beneficios

por captura de carbono son aproximadamente proporcionales a la cantidad de tierra implicada: la contribución de un agricultor que cultiva árboles en una hectárea es aproximadamente la misma, ya sea que los agricultores vecinos cultiven árboles o no. Por contraste, se ha observado que los conteos de las especies a menudo aumentan a un ritmo creciente conforme el área seleccionada de un ecosistema se hace más grande. Cuando no se adopta en una zona suficientemente amplia, los beneficios no pueden obtenerse en absoluto.

Costos de transacción de la función de mercado/ ingreso Aun cuando el abastecimiento del SA no es “disparejo” debido a umbrales críticos de la oferta, la acción colectiva ofrece un medio importante para reducir los costos de la verificación y el pago de los sistemas de PSA. La experiencia del mundo en desarrollo ha demostrado que los usuarios de la tierra, poseedores de parcelas pequeñas, con frecuencia son tanto importantes como eficientes productores de servicios ambientales valiosos para los grupos sociales más grandes; sin embargo, las instituciones

internacionales y nacionales que rigen PSA se diseñan a menudo de tales formas que implican costos de transacción que no son viables de cumplir por los pequeños productores. Las economías de escala en la contratación, supervisión y para efectuar pagos son favorables para los grandes proveedores, como los dueños de las plantaciones y no para muchos pequeños propietarios individuales. Cuando los pequeños agricultores se agrupan en cooperativas u otros tipos de grupos de usuarios, pueden alcanzar algunas de estas economías de escala. En algunos casos, el PSA puede incluso estar canalizado a través de cooperativas de productores como un precio de producción más alto para los productores “certificados”.

Pequeños números de compradores y vendedores de SA La concentración de la oferta o la demanda de SA podría obstaculizar o incrementar los mercados para SA. La acción colectiva fortalecería el poder de negociación de los pequeños propietarios en relación con otros productores y otros compradores de servicios ambientales. En la zona de Sumber Jaya en Sumatra, los grupos de agricultores han sido muy importantes para dar voz a los agricultores de tierras altas que anteriormente eran considerados ocupantes ilegales de terrenos públicos. En las negociaciones de nuevos acuerdos de silvicultura social, los grupos de agricultores han sido eficientes para convencer a los funcionarios locales que están preocupados por el ambiente y están dispuestos a adoptar prácticas de uso de suelo que han sido documentadas como productoras de altos niveles de servicios ambientales. No obstante, los grupos de agricultores frecuentemente necesitan ayuda con este tipo de negociaciones, ya que por lo general se forman para otros fines y no están familiarizados con el concepto de producción de servicios ambientales, a través de sus actividades agrícolas.

Esquemas de PSA que afectan a la acción colectiva La naturaleza de los pagos por servicios ambientales también puede influir en la acción colectiva. Los enfoques convencionales de regulación enfatizan la ejecución y las sanciones negativas. Los demandantes tienen un sentido de titularidad y esperan que los organismos públicos asuman la responsabilidad de prestar servicios o de proteger contra los efectos negativos. Bajo un régimen de regulación, la acción colectiva entre los proveedores inclusive puede ser la de eludir las normas y su cumplimiento, en lugar de que la acción colectiva haga que se cumplan, sobre todo si no tienen legitimidad local. En contraste, PSA ofrece incentivos económicos positivos y de otro tipo, por la provisión de SA. Éstos ofrecen un mayor potencial para que la acción colectiva haga cumplir las normas y provea el servicio.

Algunas conclusiones sobre PSA en favor de los pobres

Si bien es cierto que claramente habrá diferencias de un lugar a otro, aun dentro de una amplia categoría de SA, se pueden identificar algunas tendencias clave en relación con el potencial que determinadas formas de PSA tienen para contribuir a la reducción de la pobreza.

Captura de carbono Debido al extenso margen de tiempo de la captura de carbono y a la preferencia por los pagos únicos es probable que los derechos de propiedad de los recursos de la tierra seguros sean muy importantes para los mecanismos de PSA de carbono. Sin embargo, esta puede ser una relación de doble vía: si se requieren los derechos de la tierra como condición para participar en los PSA, entonces la seguridad de la tenencia también debe ser un mecanismo potencial como incentivo para los SA en sí mismos. Debido a que tanto la tierra y los recursos forestales son relativamente inmóviles, la definición de los derechos de propiedad es más fácil que en el caso en que los recursos clave que son móviles o fluctuantes. La naturaleza lineal y observable de la captura de carbono significa que la acción colectiva no es necesaria para la prestación, aunque puede reducir los costos de transacción para el pago. A pesar de que los pequeños agricultores son proveedores muy apropiados de la captura de carbono, la falta de diferenciación entre los proveedores significa que cualesquiera compradores pueden acudir a muchos proveedores alternativos, por lo



tanto, es muy probable que el poder de negociación de cualquier pequeño productor particular o de cualquier grupo, sea bajo.

Biodiversidad El carácter fluctuante de los recursos genéticos —en particular los animales, pero también las plantas—, la generación de los valores actuales y futuros, y la necesidad de inversiones recurrentes llevan a una combinación de pagos únicos y pagos recurrentes. Los derechos de propiedad de la tierra, a largo plazo, no son tan esenciales; recompensar a los arrendatarios podría ser tan importante como recompensar a los propietarios. Por otra parte, debido a los importantes efectos de umbral, la acción colectiva probablemente sea mucho más importante para la provisión que para el caso del carbono. Los pequeños propietarios ocupan muchos de los puntos calientes de la biodiversidad global, pero esto no les da automáticamente el poder de negociación. En muchos casos se considera que los medios de subsistencia de los pequeños propietarios están en conflicto con la biodiversidad, y los organismos públicos son vistos como proveedores alternativos.

Función de las cuencas hidrográficas Al igual que la diversidad biológica, las funciones de las cuencas producen valores actuales y valores fluctuantes a futuro. Mientras que la tierra es sin duda un recurso clave, la vegetación y el agua en sí desempeñan un papel fundamental, y estos varían considerablemente. Esta combinación de factores a menudo conduce a los pagos recurrentes, lo que significa que los derechos de propiedad sobre la tierra, a largo plazo, pueden no ser tan esenciales como los derechos a la toma de decisiones sobre la tierra, la vegetación, y los flujos de agua. El suministro de SA de cuencas no es lineal —no aumenta proporcionalmente con la superficie de tierra que se maneja— hay importantes efectos a escala, y también una diferenciación en la importancia de los diferentes tipos de suelo dentro de una cuenca. Por lo tanto, la acción colectiva es importante, pero no todas las tierras o agricultores son igualmente importantes, en el sentido de que no todos los suelos contribuyen de igual manera a la prestación de servicios. Ni tampoco todas las cuencas generan un valor igual; aquellas aguas arriba de las principales ciudades, industrias, plantas hidroeléctricas u otros importantes usuarios de agua son más propensas a recibir atención. Los pequeños agricultores pueden beneficiarse de PSA en cuencas si viven en alguna de estas áreas tan importantes, pero las agencias públicas son importantes fuentes alternativas de suministro, y la regulación es más común que las recompensas.

Como ocurre con muchos otros recursos “nuevos”, es decir aquellos que de pronto se han vuelto más valiosos y todavía no se han establecido claramente sus reivindicaciones, los PSA han generado un gran entusiasmo por parte de aquellos que tienen la esperanza de que pudieran proveer fuentes de ingresos u otros beneficios para las personas pobres. Sin embargo, la experiencia indica que esto está lejos de poder garantizarse. En general, el impacto de los PSA en la pobreza dependerá de si la gente pobre sea posible proveedora de SA y de si va a ser empoderada o excluida por los mecanismos de PSA.

Lecturas recomendadas

Balmford, A., A. Bruner, P. Cooper, E. Constanza, S. Farber, R.E. Green, M. Jenkins, P. Jefferiss, V. Jessamy, J. Madden, K. Munro, N. Myers, S. Naeem, J. Paavola, M. Rayment, S. Rosendo, J. Roughgarden, K. Trumper, R.K. Turner. 2002. "Economic Reasons for Conserving Wild Nature". *Science*, núm. 297, pp. 950-953.

FAO. 2007. *The State of Food and Agriculture: Paying Farmers for Environmental Services*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome.

Miranda, M., I. Porres y M.L. Moreno. 2003. *The Social Impacts of Payments for Environmental Services in Costa Rica*. Environmental Economics Programme. International Institute for Environment and Development, Londres.

Pagioala, S.A. Arcenas y G. Platais. 2005. "Can Payments for Environmental Services Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and Evidence to Date from Latin America". *World Development*, núm. 33 (2), pp. 237-253.

Turpie, J. K., C. Marais y J.N. Blignaut. 2008. "The Working for Water Programme: Evolution of a Payments for Ecosystem Services Mechanism that Addresses both Poverty and Ecosystem Service Delivery in South Africa". *Ecological Economics*, núm. 65, pp. 788-798.