

# COMPENSACIÓN POR LOS SERVICIOS PRESTADOS

## UN INFORME DE POLÍTICA



R. Carrillo/OIMT

**La compensación de los pobladores, propietarios y administradores de bosques tropicales por los servicios ambientales que éstos producen mejorará los medios de sustento locales y la gestión forestal**



# LO QUE LOS DIRIGENTES NECESITAN SABER Y HACER

## Lo que necesitan saber

- Los bosques tropicales brindan servicios ambientales de importancia crucial. Protegen recursos de biodiversidad y cuencas hidrográficas vitales y ayudan a regular los climas regionales, además de constituir “aspiradoras” gigantes de dióxido de carbono y grandes fábricas de biomasa renovable.
- Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de las personas y empresas que se benefician con los servicios ambientales de los bosques tropicales pagan poco o nada por ellos.
- Al proporcionar ingresos para los propietarios y administradores de bosques tropicales y aumentar la competitividad económica del manejo forestal sostenible (MFS), los sistemas de pago por servicios ambientales (PSA) pueden ayudar a:
  - mitigar la pobreza rural;
  - reducir la deforestación en el trópico;
  - estimular la rehabilitación de tierras forestales degradadas;
  - aumentar la adopción de prácticas de MFS.
- Existen numerosos ejemplos de sistemas de PSA exitosos en las regiones tropicales. Sin embargo, en general, estos sistemas no están teniendo los efectos deseados en la reducción de la deforestación y la degradación forestal y sólo benefician a un número relativamente limitado de propietarios y administradores forestales. Por lo tanto, se necesitan medidas para ampliar los sistemas de PSA a fin de abarcar un número mayor de bosques tropicales.



*Los sistemas de PSA deben proteger los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los grupos vulnerables*

## Lo que necesitan hacer

- Fortalecer los sistemas de PSA en los bosques tropicales de las siguientes maneras:
  - aumentando la sensibilización con respecto a la importancia y el valor de los servicios ambientales de los bosques tropicales;
  - formulando políticas orientadas a aumentar la demanda de los servicios ambientales de los bosques tropicales en el mercado;
  - asegurando que los sistemas de PSA protejan los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los grupos vulnerables;
  - fortaleciendo las estructuras de gobernanza y el marco institucional para permitir la implementación eficaz de los sistemas de PSA.

## Objetivo de este informe

El objetivo de este informe de política es aumentar la sensibilización de los dirigentes y el público en general con respecto al papel vital que cumplen los bosques tropicales en la provisión de servicios ambientales y la creciente necesidad de asegurar que los beneficiarios compensen a los propietarios o administradores forestales por tales servicios. El documento se basa en la información y los conocimientos adquiridos durante el Foro Internacional sobre Pagos por Servicios Ambientales de los Bosques Tropicales, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, en abril de 2014. El informe define los principios que rigen los sistemas de pago por servicios ambientales (PSA), las limitaciones enfrentadas en su implementación y una serie de recomendaciones clave para ampliar su alcance.

# LA NECESIDAD DE COMPENSAR POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE LOS BOSQUES TROPICALES

Los bosques tropicales brindan muchos servicios ambientales críticos, especialmente para la protección de cuencas hidrográficas, la captura de carbono y el mantenimiento de la biodiversidad. Sin embargo, muchos usuarios que se benefician considerablemente con los servicios ambientales de los bosques tropicales (por ejemplo, poblaciones urbanas, grandes industrias y países desarrollados) pagan poco o nada por ellos, lo que a menudo lleva a una subvaloración de los bosques tropicales en comparación con otros usos alternativos de la tierra, conduciendo así a la degradación forestal y la deforestación.

Los sistemas de PSA tratan de corregir esta falla del mercado creando incentivos económicos que facilitan la transferencia de recursos financieros de los beneficiarios de servicios ambientales (los “usuarios”) a quienes proveen tales servicios, por ejemplo, aplicando prácticas de MFS. El principio fundamental es internalizar los costos y beneficios ambientales que de otro modo no se incluirían en la contabilidad económica, con el fin de reducir y revertir los procesos de degradación forestal y deforestación y compensar a los propietarios y administradores forestales por su correcta gestión forestal.

No toda la compensación provista por los servicios ambientales es de carácter financiero. Algunos proveedores de servicios ambientales pueden obtener mayores beneficios, por ejemplo, con una mayor seguridad en la tenencia de la tierra, o con compensaciones en especie tales como apoyo para mejorar su seguridad alimentaria. Los PSA ofrecen también oportunidades para promover una “imagen corporativa” positiva, lo que podría tener suficiente valor para una empresa o un país para

## ¿Qué son los servicios ambientales?

Los servicios ambientales (denominados también “servicios ecosistémicos”) de los bosques son los beneficios que las personas obtienen a partir de los ecosistemas forestales. Comprenden servicios de aprovisionamiento, tales como alimentos y agua; servicios de regulación de ciclos como inundaciones, sequías, degradación de tierras y enfermedades; servicios de apoyo, tales como la formación de suelos y el ciclaje de nutrientes; y servicios culturales, como los valores espirituales y religiosos, la recreación y otros beneficios no materiales. Los servicios ambientales de los bosques cumplen una diversidad de funciones, por ejemplo: la moderación de extremos climáticos y sus efectos; la dispersión de semillas; la mitigación de sequías e inundaciones; el ciclaje y movimiento de nutrientes; la protección de ríos, arroyos y costas contra la erosión; la desintoxicación y descomposición de desechos; el control de plagas agrícolas; el mantenimiento de la biodiversidad; la generación y preservación de suelos y la renovación de su fertilidad; la contribución a la estabilidad climática; la purificación del aire y agua; y la polinización de cultivos y vegetación natural. Los bosques tropicales proporcionan todos estos servicios y a menudo revisten especial importancia para la captura de carbono, la conservación de la biodiversidad, la protección de cuencas hidrográficas y la regulación de los climas regionales.

*Fuentes: Ecological Society of America, sin fecha. Ecosystem services. Fact sheet. Washington, DC, EE.UU. Hassan, R., Scholes, R. & Ash, N. 2005. Ecosystems and human well-being: current state and trends. Millennium Assessment. Island Press, Washington, DC, EE.UU.*

justificar inversiones a largo plazo en los sistemas de PSA.

En la actualidad, ya hay muchos sistemas de PSA aplicados a los bosques tropicales, inclusive algunos de escala nacional. El sistema de Costa Rica, por ejemplo, surgió a partir de un catastrófico proceso de deforestación que redujo la cobertura forestal al 21% del territorio nacional. La introducción del sistema de PSA en 1997, en el cual los propietarios de tierras reciben compensación por retener los bosques para la producción de servicios ambientales, contribuyó a aumentar la superficie forestal al porcentaje actual del 52,4% del territorio total del país. En China, más de 32 millones de familias han recibido cada una más de 7000 yuanes (US\$1150) del Estado para establecer o restaurar bosques (inclusive en una pequeña área de la región tropical del país), con el fin de reducir la desertificación, la erosión de los suelos, la sedimentación y las



*Los servicios ambientales de los bosques tropicales ayudan a controlar las plagas agrícolas y contribuyen a la polinización de cultivos*

inundaciones. En varios otros países tropicales también existen sistemas de PSA en diversos grados de implementación.

Sin embargo, en general, la mayoría de los sistemas de PSA existentes aún funcionan a una escala relativamente limitada. En el plano mundial, el valor de los PSA es minúsculo comparado con los ingresos generados por la madera o los productos agrícolas.



R. Carrillo/OIMT

*Los bosques tropicales prestan un importante servicio ambiental al mantener la riqueza de la biodiversidad*

### Los PSA en pro del MFS

A menudo existe una brecha considerable entre los ingresos que se pueden derivar del MFS (por ejemplo, con el aprovechamiento sostenible de madera y productos no maderables) y los que se pueden obtener de ciertos usos agrícolas de la tierra, tales como las plantaciones de palmera de aceite o los cultivos de soja. Esta brecha, comúnmente conocida como "costo de oportunidad", se amplía cuando se otorgan subsidios para la producción agrícola. Por otro lado, los bosques, especialmente los tropicales, ofrecen una gama más amplia de servicios ambientales y en cantidades más grandes que la actividad agrícola o posiblemente cualquier otro uso de la tierra.

No es necesario "clausurar" los bosques para producir servicios ambientales. Existen, por ejemplo, pruebas contundentes de que la extracción selectiva de madera de los bosques tropicales, cuando se realiza en base a los principios del manejo forestal sostenible, causa una pérdida relativamente limitada de carbono en comparación con la deforestación y los métodos "convencionales" de tala, especialmente cuando la madera se utiliza con fines de largo plazo, y que el carbono liberado es reabsorbido rápidamente por el bosque en crecimiento, reflejando un sistema sostenible de almacenamiento de carbono. Existen también pruebas convincentes de que la extracción de madera y productos no maderables en base a los principios del manejo forestal sostenible conserva la mayor parte de la biodiversidad forestal y protege las cuencas hidrográficas. Los planes de manejo forestal correctamente elaborados pueden ser mecanismos efectivos para el MFS y su ejecución en los bosques tropicales puede ayudar a asegurar el mantenimiento de los servicios ambientales.

Los sistemas de PSA pueden ayudar a reducir el costo de oportunidad del MFS frente a otros usos de la tierra compensando a los propietarios y administradores forestales por la provisión de servicios ambientales. De ese modo, los PSA pueden contribuir a aumentar la competitividad económica del MFS asignando un valor financiero a beneficios ambientales forestales que previamente no eran comercializados.

El objetivo de la certificación es promover el MFS, reducir la deforestación en el trópico y asegurar a los consumidores que los productos forestales no destruyen el medio ambiente. La certificación implica que los bosques de donde se obtienen los productos certificados son manejados de manera tal que los servicios ambientales que

producen están correctamente mantenidos. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que la mayoría de los consumidores no están dispuestos a pagar un sobreprecio importante por la madera certificada, lo que pone a este producto en desventaja con respecto a las maderas de menor precio extraídas de bosques que no son manejados de forma sostenible (y cuyos servicios ambientales probablemente estén disminuyendo debido a su gestión deficiente).

Los sistemas de PSA constituyen una forma posible de proporcionar ingresos adicionales por los bosques certificados (o bajo manejo sostenible) a fin de ayudar a cubrir los costos de mantenimiento de los servicios ambientales. La certificación del manejo forestal puede complementar los sistemas de PSA ya que ofrece una evaluación de la gestión del bosque realizada por una tercera parte independiente y de ese modo, asegura a los clientes de los PSA que los servicios ambientales que pagan están siendo efectivamente producidos.

En los países donde los PSA ya constituyen una herramienta normativa importante para el proceso de MFS, existen pruebas de que tales sistemas están teniendo resultados socioeconómicos importantes. Por ejemplo, ofrecen "financiación transitoria" para permitir a las comunidades abocarse a otras actividades remuneradoras.



J. Malleux/OIMT

*Las brechas de conocimientos sobre la interacción de los parámetros biofísicos y socioeconómicos dificultan la ejecución de los sistemas de PSA*

## LIMITACIONES

Si bien hay muchos casos de sistemas exitosos, los PSA no están teniendo los efectos deseados en la gran mayoría de los bosques tropicales susceptibles a la deforestación y degradación. La mayor parte de los sistemas existentes funcionan a una escala relativamente limitada y, en general, sólo benefician a unos pocos de los muchos millones de pobladores, propietarios y administradores forestales. A continuación se presentan los principales factores que limitan el potencial de los sistemas de PSA:

### Ausencia de mercados

La causa fundamental de una ausencia de mercados adecuados para los servicios ambientales de los bosques tropicales es la falta de sensibilización de los usuarios con respecto a la necesidad de pagar por estos servicios, o en los casos en que existe tal sensibilización, no se observa la voluntad de pagar. Un desafío importante que se debe abordar es el problema de los “beneficiarios gratuitos” (usuarios de servicios ambientales que no pagan por ellos pero no pueden ser excluidos de su uso). La

coordinación deficiente entre los diversos usos de la tierra y otros sectores pertinentes limita también el desarrollo de mercados efectivos de PSA. Muchos países carecen de un marco normativo propicio para permitir el desarrollo eficaz de mercados para los servicios ambientales.

### Datos y conocimientos insuficientes

En la actualidad hay pocos estudios robustos sobre la efectividad de los PSA para lograr los objetivos de conservación, o sobre la eficacia y costo de los diversos mecanismos institucionales vinculados a los PSA. Existen también brechas de conocimientos sobre la interacción entre los distintos parámetros biofísicos y socioeconómicos, por lo que resulta difícil establecer una relación clara de causa y efecto entre las intervenciones de manejo forestal y la provisión de servicios ambientales. Las dificultades para cuantificar los servicios ambientales producidos por un régimen de manejo dado o un área determinada de bosque tropical pueden limitar el desarrollo y la implementación de sistemas de PSA.

### Riesgo de marginación de las poblaciones forestales

Existe el riesgo de que los sistemas de PSA incorrectamente concebidos o ejecutados, especialmente los basados en enfoques verticalistas, violen los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales. La falta de claridad en el régimen de tenencia es una limitación importante para los sistemas de PSA porque, en muchos casos, la ley no define claramente quién produce un servicio ambiental determinado y quién debería recibir compensación por dicho



A. Freitas

*Los enfoques verticalistas de PSA podrían violar los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales*



Departamento Forestal de Sarawak

*Los bosques tropicales ayudan a purificar el aire y almacenan grandes cantidades de carbono*

servicio. Las superposiciones entre los regímenes de tenencia legales y tradicionales, muy comunes en los bosques tropicales, crean confusión y aumentan el riesgo de desigualdades en la distribución de los beneficios derivados de los sistemas de PSA. Aun con un régimen de tenencia claro, sigue existiendo el riesgo de que las personas marginadas dentro de las comunidades locales, en particular, mujeres y jóvenes, reciban una proporción limitada de los beneficios obtenidos a partir de los sistemas de PSA.

Para muchas comunidades forestales del trópico, el riesgo de marginación y violación de derechos aumenta debido a la falta de comprensión del concepto de PSA, un bajo nivel de capacidad técnica y una deficiente organización.

### **Deficiente gobernanza y marco institucional**

Para el establecimiento y la gestión de programas de PSA viables y a largo plazo se necesitan estructuras robustas de gobernanza y un firme apoyo institucional, dos condiciones ausentes en muchos países tropicales. Los principales elementos institucionales requeridos son: derechos de propiedad correctamente definidos; códigos, normas y otras estructuras legales que reduzcan los riesgos y la incertidumbre; políticas inclusivas; y plataformas de múltiples actores interesados y estructuras institucionales apropiadas que permitan la integración de los PSA en los procesos nacionales de planificación y financiamiento. En muchos países tropicales, la legislación forestal es inadecuada o no se aplica; los regímenes de tenencia son conflictivos; los organismos forestales carecen de la capacidad necesaria; la coordinación intersectorial es deficiente; y el marco jurídico impide o no facilita el desarrollo

de los sistemas de PSA. En el caso de pagos por servicios de los bosques tropicales relacionados con el clima, las disposiciones institucionales siguen siendo inciertas y aún no se han establecido los mecanismos para la transferencia de dichos pagos.

En general, no se cuenta con conocimientos completos sobre la efectividad de los diferentes marcos institucionales en diversas escalas y sus costos. Muchos gobiernos están centralizando la tenencia y control de los servicios ambientales, especialmente la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, pero este sistema puede tener serias repercusiones para la cohesión social, la equidad y la eficacia de las intervenciones.

# RECOMENDACIONES DE MEDIDAS NORMATIVAS PARA FOMENTAR LOS SISTEMAS DE PSA

Dado el continuo proceso de deforestación y degradación forestal que tiene lugar en las regiones tropicales, en gran medida debido a la falta de compensación por los costos de oportunidad que supone el mantenimiento de la cobertura forestal, existe la necesidad apremiante de establecer nuevos sistemas de PSA y ampliar el alcance de los existentes. Para ello se deben dar varios factores propicios, entre los que se destacan los siguientes:

- Mayor sensibilización con respecto a la importancia de los servicios ambientales de los bosques tropicales.
- Una firme demanda de servicios ambientales y la voluntad de los beneficiarios para pagar por dichos servicios.
- Mecanismos para asegurar la distribución equitativa de los PSA entre los propietarios y administradores forestales.
- Una sólida gobernanza y un marco institucional favorable.

A continuación se presenta una serie de medidas normativas posibles para facilitar estos factores:

## 1 Aumentar la sensibilización con respecto a la importancia de los servicios ambientales

Medidas normativas posibles:

- Incrementar la sensibilización en lo que respecta a la importancia de los servicios ambientales, el papel de los bosques tropicales en la provisión de tales servicios, y la necesidad de compensación. Entre los mensajes importantes que se deben transmitir se incluyen los siguientes:
  - los bosques tropicales protegen recursos hídricos y biodiversidad de importancia crucial y regulan los climas regionales;
  - los bosques tropicales pueden producir inmensas

cantidades de biomasa renovable, absorbiendo a la vez grandes volúmenes de gases de efecto invernadero;

- los bosques tropicales son sistemas de soporte vital para las generaciones presentes y futuras;
  - el MFS es un medio de asegurar el mantenimiento y la valorización a largo plazo de los servicios ambientales de los bosques tropicales.
- Apoyar estudios científicamente sólidos con el fin de evaluar:
    - la cantidad y el valor de los servicios ambientales provistos por los bosques tropicales;
    - los resultados de los sistemas de PSA en materia de conservación y desarrollo sostenible;
    - la eficacia y costo de los diversos mecanismos institucionales vinculados a los PSA.
  - Fomentar actividades de colaboración e intercambio de experiencias e información sobre opciones en materia de PSA, especialmente a través de la cooperación sur-sur.

## 2 Establecer políticas orientadas a aumentar la demanda del mercado para los servicios ambientales provistos por los bosques tropicales

Medidas normativas posibles:

- Establecer un marco regulador que aliente u obligue a los “beneficiarios gratuitos” a convertirse en compradores de servicios ambientales.
- Fomentar el desarrollo de mercados equitativos de servicios ambientales de los bosques tropicales, inclusive mercados para el carbono forestal.
- Trabajar con el sector privado a fin de fomentar los PSA como un medio para lograr los

objetivos de responsabilidad social corporativa.

- Promover políticas en otros sectores económicos para internalizar el costo de los servicios ambientales con el fin de incrementar el tamaño de los mercados de PSA.
- Alentar enfoques innovadores para la comercialización de los servicios ambientales, por ejemplo, en “lotes” de servicios combinados, con el fin de aumentar los ingresos y reducir u optimizar los costos de transacción.
- Incorporar los sistemas de PSA a un modelo de desarrollo sostenible que integre objetivos ecológicos, económicos y de reducción de la pobreza en diferentes sectores y cadenas de valor.

## 3 Asegurar que los sistemas de PSA protejan los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales y los grupos vulnerables

Medidas normativas posibles:

- Resolver de forma justa y transparente las superposiciones entre los regímenes legales y tradicionales de tenencia de tierras y bosques.
- Incorporar garantías tales como el derecho al consentimiento libre, previo e informado en los sistemas de PSA y asegurar su cumplimiento, inclusive mediante la aplicación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*.<sup>1</sup>
- Asegurar la participación de los pueblos indígenas, las comunidades locales y otros propietarios forestales en los sistemas de PSA como dueños del recurso, titulares de derechos y empresarios, y promover la equidad entre géneros, inclusive en

1 [www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/](http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guidelines/es/)

relación con los derechos de propiedad.

- Desarrollar la capacidad de las comunidades forestales tropicales para implementar sistemas de PSA.
- Facilitar los esfuerzos de los pueblos indígenas y las comunidades locales para crear organizaciones de productores y otros mecanismos que les permitan comercializar sus servicios ambientales de manera más eficaz.
- Ayudar a los pueblos indígenas, las comunidades locales y otros propietarios y administradores de bosques tropicales a elaborar y ejecutar planes de manejo forestal para mantener los servicios ambientales de sus bosques.

#### 4 Fortalecer la gobernanza e institucionalidad para permitir la implementación eficaz de los sistemas de PSA

Medidas normativas posibles:

- Descentralizar los derechos de tenencia a fin de lograr situaciones ventajosas para todas las partes, inclusive los gobiernos, las comunidades y el sector privado.
- Asegurar el desarrollo de plataformas de múltiples actores interesados y estructuras institucionales apropiadas que permitan la integración de los sistemas de PSA en los procesos nacionales de planificación y financiamiento.
- Crear un marco jurídico favorable que permita el establecimiento de los

sistemas de PSA eliminando las barreras legislativas y reguladoras, asegurando un claro reconocimiento legal de la función económica de los servicios ambientales de los bosques tropicales y minimizando las oportunidades para los beneficiarios gratuitos de los servicios ambientales.

- Fomentar sinergias entre los sistemas de PSA y la certificación forestal para contribuir al MFS y asegurar a los compradores y autoridades reguladoras que los propietarios y administradores forestales mantienen o aumentan la provisión de servicios ambientales.
- Insistir en la adopción de medidas para evaluar la eficacia de los PSA en el diseño de proyectos vinculados a estos sistemas.
- Facilitar el desarrollo de diversos mecanismos de financiación para los sistemas de PSA con normas claras, una supervisión transparente y legitimidad política.
- Fomentar la interacción y cooperación intersectorial en el diseño de sistemas de PSA amplios y flexibles que comprendan los servicios ambientales provistos por los bosques tropicales.
- Mejorar el entorno comercial para los sistemas de PSA de las siguientes maneras:
  - reduciendo los costos de transacción;



Departamento Forestal de Sarawak

*Las comunidades forestales tropicales necesitan desarrollar sus capacidades para implementar sistemas de PSA*

- asegurando que los pagos se efectúen puntualmente;
- promoviendo el espíritu empresarial a lo largo de toda la cadena de valor;
- ofreciendo incentivos apropiados para alentar las inversiones y la participación del sector privado en los sistemas de PSA;
- proporcionando constantemente información a la sociedad con el fin de incrementar los pagos por los servicios ambientales de los bosques.

El Foro Internacional sobre Pagos por Servicios Ambientales de los Bosques Tropicales fue organizado conjuntamente por la Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) de Costa Rica y fue celebrado por el Gobierno de Costa Rica en San José (Costa Rica) del 7 al 10 de abril de 2014. Los participantes del Foro investigaron cómo los pagos por los servicios ambientales provistos por los bosques tropicales podrían brindar apoyo a los propietarios y administradores forestales para permitirles aumentar sus ingresos y facilitar el MFS. El evento contó con la participación de más de 150 representantes de gobiernos, entidades de desarrollo regionales e internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado de 60 países.

*Las presentaciones, información básica y resumen del Foro se encuentran disponibles en: [www.fao.org/forestry/84884/es](http://www.fao.org/forestry/84884/es).*

