

Fundamentos económicos y sociales para el pago por Servicios Ambientales hídricos (PSAh)

VALORANDO Y VALUANDO LA BIOSFERA

Bajo el concepto Pago por Servicios Ambientales (PSA) es posible considerar todos aquellos impactos y externalidades positivas generadas por los ecosistemas, mismos que pueden ser conmensurables o medidos a través de proyectos, aplicando criterios tanto cuantitativos como cualitativos. Bajo este método se incorpora a la rentabilidad de los mismos, los servicios ambientales ofrecidos¹ tales como captura de carbono, erosión evitada y servicios hidrológicos.

Este concepto últimamente ha recibido mucha atención como herramienta innovadora para financiar inversiones en el manejo sostenible de las tierras, en varios países de América Latina. A través de ciertos usos de éstas, agricultores y campesinos están generando servicios ambientales, normalmente sin recibir remuneración de los beneficiarios quienes aprovechan los servicios.

Por ejemplo, los beneficios o servicios ambientales forestales son aquellos «bienes intangibles» o que no son fácilmente conmensurables, cuantificables o comercializables en unidades monetarias y que se derivan de la misma existencia de la vegetación. La literatura especializada menciona los servicios potenciales del bosque o las plantaciones. Los servicios ambientales que más comúnmente han sido identificados son:

- Secuestro o captura de carbono.
- Belleza escénica.
- Biodiversidad.
- Servicios hidrológicos.²

A través de un pago por estos servicios ambientales, los beneficiarios pueden incentivar a los usuarios de la tierra para preservar o cambiar sus prácticas de uso con el fin de maximizar el rendimiento de los servicios.³ A las funciones

Américo Saldívar V.*

El valor más exacto que se puede asignar a los bienes y servicios intangibles de los ecosistemas como son la belleza de un área costera o la importancia espiritual de una cordillera, es de «incalculable». Recursos Mundiales 2002.

* Profesor-investigador de la División de Estudios de Postgrado, Facultad de Economía, UNAM, México.

¹ Los servicios ambientales se pueden definir como el conjunto de condiciones y procesos naturales (incluyendo especies y genes) que la sociedad puede utilizar y que ofrecen las áreas naturales, ya sea por su simple existencia o por su buen manejo. Véase, Juan Manuel Torres Rojo, Alejandro Guevara S. «El potencial de México para la producción de servicios ambientales: captura de carbono y desempeño Hidráulico».

² El mes de diciembre de 2004 el titular de Semarnat, Alberto Cárdenas Jiménez, al anunciar el Plan de Acción para el 2005 señaló una inversión de 400 millones de pesos al Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos. Fuente: http://www.semarnat.gob.mx/comunicacionsocial/boletines_2004_225.shtml.

³ Véase sobre el particular: <http://www.rlc.fao.org/prior/recnat/pago.htm>.

ambientales con frecuencia se les equipara con los servicios ambientales. Sin embargo, no son sinónimos ya que los servicios son beneficios que resultan de las distintas funciones de un ecosistema (Bergkamp 2000).

Otra definición sugiere que los servicios ambientales son «el conjunto de condiciones y procesos naturales (incluyendo especies y genes) que la sociedad puede utilizar y que ofrecen las áreas naturales por su simple existencia. Ejemplos de servicios ambientales son: las actividades agropecuarias, la biodiversidad, el mantenimiento de germoplasma con uso potencial para el beneficio humano, la estabilidad climática, contribución a los ciclos básicos (agua y carbono), entre otros» (Guevara 2002).

Por su parte, Robert Costanza sugiere sencillamente que los servicios ambientales son todos aquellos bienes (como alimentos) y servicios (como la recarga de acuíferos) derivados de las funciones ambientales (Costanza 2002).

La teoría y metodología de la valoración ecológica nos permite fijar precios a los procesos y servicios que brinda la biosfera basándose en la interdependencia biofísica entre todas las partes del ecosistema, no sólo de aquellos que tienen un valor directo u obvio para los humanos (Patterson 2002),⁴ sino también de los que de manera indirecta aportan sus funciones y servicios a la sociedad y a los propios ecosistemas. De acuerdo con esta metodología, se estima que para 1994 el valor total de los inputs (servicios) ecológicos primarios era de aproximadamente 25 mil billones de dólares, cifra similar a los 33 mil billones obtenida por el estudio de Costanza *et al.* (1997).

COSTOS POR RESTAURACIÓN

En nuestro país es urgente la necesidad de realizar estudios sobre valoración y pagos por servicios ambientales; éstos son aún bastante escasos y están en una fase pionera. Es apenas a principios del siglo XXI cuando se comienzan a configurar directrices a efecto de medir y valorar los servicios y funciones que prestan los ecosistemas en general. De acuerdo a los objetivos expuestos en el Programa Nacional para el Medio Ambiente 2001–2006 de la SEMARNAT, se plantea como

una de las políticas «que todas las actividades económicas reconozcan el valor de los servicios ambientales de que disfrutan y, a partir de ello, contribuyan a su mantenimiento, asumiendo también los costos que imponen a otros por su uso».

De lo anterior se derivan dos vertientes de la solución:

- «Asegurar que el precio que pagan actualmente los usuarios de bienes y servicios ambientales refleje su verdadero costo ambiental.
- Asegurarse que, cuando los recursos naturales son propiedad de individuos o comunidades, reciban un pago no sólo por los servicios ambientales que producen, sino también por los que mantienen».
- «La primera estrategia busca lograr que los usuarios de bienes y servicios ambientales racionalicen el uso que hacen hoy día de los mismos, es decir, que solamente los usen para actividades que sean socialmente rentables. Esto significa que necesitamos internalizar el costo ambiental.» (Semarnat 2001)

En un primer momento para lo anterior se proponen tres alternativas:

- Eliminar subsidios a bienes con alto contenido en servicios ambientales.
- Internalizar el costo ambiental a través de derechos e impuestos.
- Promover uso de etiquetas y certificados de bienes elaborados sustentablemente.

Aunque en el presente capítulo no se pretende hacer una investigación exhaustiva sobre los servicios ambientales que brinda el recurso hídrico, ni tampoco una evaluación precisa sobre estos servicios, sí se pretende dar una aproximación de

⁴ Ecological Economics 41 (2002) 457–478; Special Issue: «The Dynamics and Value of Ecosystem Services: Integrating Economic and Ecological Perspectives Ecological production based pricing of biosphere processes», Murray G.

su valor ambiental, en tanto valor de uso y valor de cambio, pero sobre todo para resaltar la necesidad e importancia de incorporar estos criterios dentro de una evaluación integral de políticas sobre el valor total del recurso y su financiación para la conservación.

La obtención del valor de los servicios ambientales (SA) presenta un reto metodológico que el presente proyecto abordará para aportar un modesto bagaje teórico a este tipo de evaluaciones. La financiación o compensaciones por SA deben coadyuvar tanto al pago de daños, como a la restauración de las cuencas y su mantenimiento. Para el caso de las zonas de Reserva y áreas naturales protegidas, los ingresos que correspondan por el PSA deben aportarse a las autoridades correspondientes como la CONANP⁵ y éstas a su vez canalizarlas a los proyectos de conservación y apoyo a las comunidades involucradas en el manejo sustentable de las mismas.

Como lo señala acertadamente el Millenium Ecosystem Assesment:

Muchos servicios de los ecosistemas (como el agua dulce en los acuíferos y el uso de la atmósfera como sumidero de contaminantes) están disponibles gratuitamente para aquéllos que los utilizan, y tampoco en este caso su degradación se refleja en las mediciones económicas (ONU 2005).

Se puede entender en términos neoclásicos de la teoría del bienestar que mantener el bienestar entre los seres humanos depende del mantenimiento de un stock o acervo general total de capital, tanto natural físico como del generado o producido por el hombre. Para este enfoque lo que priva es la idea de sustentabilidad débil al serle indiferente el peso específico de cada uno de estos capitales, pues lo que le interesa es la intercambiabilidad y sustituibilidad entre ambos y que no disminuya la suma total.

En el PSA hidrológicos (PSAh) y en los llamados impuestos verdes⁶ se pueden encontrar indudables efectos y bondades en la redistribución del ingreso. Entre otras bondades «antropocéntricas» tenemos por ejemplo, los subsidios en el consumo de agua, los cuales, en última instancia, se facturan a expensas de las cuentas ambientales, lo que resulta en una disminución a futuro del bienestar general.

Ante el descomunal subsidio que la naturaleza aporta, se evidencian los efectos ecológicos negativos, primero, y segundo las externalidades negativas no contabilizadas sobre la salud del hombre. Se trata de que la sociedad reconozca la deuda ecológica histórica y que contrae de forma cotidiana frente a su hábitat y ecosistemas. Por ello pensamos que el PSA podría contribuir a desamarrar el nudo «gordiano» y la contradicción entre conservación y manejo sustentable o sostenible de un recurso natural de la mayor importancia como el señalado.

Como se ha expuesto en capítulos anteriores, el valor económico es una representación social y cuantitativa, y como tal sirve para la modificación de conductas de explotación de recursos naturales. La valoración de la biodiversidad intenta incluir también el valor de uso de la biodiversidad.

A nivel de las cuencas hidrográficas, los servicios hidrológicos son particularmente relevantes: los productores de la parte alta de las cuencas pueden recibir incentivos importantes a través de compensaciones para cuidar la calidad y cantidad de agua que aprovechan los usuarios en la parte baja de las cuencas. Sin embargo, se enfrentan importantes desafíos, entre ellos el monitoreo y la valorización de los servicios brindados así como la identificación de beneficiarios, derechos, costes de transacción relacionados a los sistemas y la sostenibilidad de los mecanismos de compensación y pago a los propietarios locales, etc.

Los anteriores puntos sugieren la importancia de una estimación precisa de la degradación de los recursos naturales, y su incorporación en las cuentas nacionales es fundamental para convencer a los gobiernos y la sociedad de invertir en el sector rural de montaña. Este sector, a pesar de producir los servicios ambientales más valiosos presenta los mayores niveles de degradación y pobreza. En países como Honduras, Colombia y Costa Rica existen experiencias sobre

⁵ U otras que se sugieren más adelante.

⁶ Este impuesto apenas se ha podido introducir en algunos países de la Unión Europea.

los valores ambientales que se pueden recibir de las acciones de un proyecto dentro de una cuenca.

Ahora bien, de la discusión resalta el hecho de que la posibilidad de establecer servicios ambientales deriva también de la respuesta que demos hacia los tipos y derechos de propiedad. Así, para la economía ambiental se considera que un bien es público o privado dependiendo del grado de exclusividad y de rivalidad del consumo o uso de un bien en cuestión, lo cual está estrechamente ligado al fenómeno de escasez del recurso. Por ejemplo para el caso del agua de uso público, en todas las constituciones de los países se considera como «bien público». Sin embargo, en algunas zonas por ser este un recurso escaso, en la realidad tendría a comportarse como un bien privado debido a la existencia de problemas de rivalidad, es decir, donde el uso del agua de un individuo *x* afecta a la disponibilidad de agua de otro individuo, por lo cual aumenta su valor. Si consideramos que el individuo *x* no ha pagado la tarifa de agua y la junta o el comité de aguas decide excluirlo de este recurso y de sus derechos al uso, entonces podríamos definir que el recurso, agua en este caso, tiende a comportarse como un bien privado. En conclusión, teóricamente el límite entre un bien público y privado lo define la relación de rivalidad y exclusividad del bien frente a la sociedad.⁷

En todo caso, las transacciones en sí mismas no son tarea fácil y requieren de negociaciones de derechos mucho más específicos, así como de las responsabilidades y corresponsabilidades implícitas y que deben hacerse explícitas.

EL PSAH DENTRO DE LA NUEVA CULTURA DEL AGUA

Como señala un autor:

No se ha comprobado de modo fehaciente que los mercados de agua constituyen un mecanismo potencialmente útil para la gestión del recurso ni para la solución de conflictos sobre el acceso y uso del recurso hídrico. Sí en cambio se debe avanzar en elaborar nuevos marcos regulatorios capaces de consensuar entre la ampliación

de la responsabilidad individual conforme a un derecho local ambiental, y la creación de una propiedad patrimonial de un bien vital considerado de utilidad pública, que obligue a todos los actores involucrados a aceptar medidas de compensación y restitución mediante el pago, en caso de contaminar y consumir bienes ambientales (no) renovables como es el caso del agua.⁸

El acceso al agua pública debe ser reconocido y garantizado como un derecho humano. Yendo más lejos, la sustentabilidad y la salud de los ríos y los ecosistemas deben ser garantizados por las instituciones públicas, locales, regionales, nacionales e internacionales, más allá de cualquier juego de intereses. Lógicamente, en ese campo los mercados tienen poco que aportar, siendo la función pública o el control comunal quienes deben garantizar el derecho de todos los ciudadanos a estas funciones básicas de vida que nos brindan las aguas continentales.

Haciendo un discurso que equipare en general agua con bien común se puede concluir con la necesidad de la gratuidad y la subvención pública sobre los diversos usos de las aguas. Nos acabaremos encontrando en sintonía con esa vieja cultura costista que justifica en nombre del interés general las subvenciones perversas que enriquecen a los más ricos, a costa del MA y del erario. Desde mi punto de vista el agua-business en actividades productivas legítimas debe ser gestionado desde criterios de racionalidad económica, coherentes con el nuevo concepto de interés general, que debe vertebrarse en base a criterios de desarrollo sostenible. (Conversación con Pedro Arrojo, op. cit. 2004).

⁷ Foro Electrónico sobre Sistemas de Pago por Servicios Ambientales en Cuencas Hidrográficas, 12 abril – 21 mayo 2004. Secretaría Técnica Internacional de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH). Nota de José Dávila Rodríguez.

⁸ Ver sobre el particular, Ingo Gentes, «Derecho de propiedad ambiental y contribuciones al mejoramiento de los conflictos sobre recursos naturales en Chile», en, Rev. Problemas del Desarrollo, IIEc, UNAM, México, 2003.

Otro argumento para el PSAh lo constituye el hecho del mantenimiento del agua en su función de utilidad pública y bien común. Precisamente la participación de fórmulas mercantiles, junto con el control del Estado y de las comunidades, así como de la figura «bancos de agua», posibilita la concurrencia de tales sinergias dentro de un binomio relacional y no conflictivo: racionalidad económica con sustentabilidad ecológica. Veamos este argumento esbozado por uno de los fundadores de la NCA:

Se puede y se debe aplicar, desde las adecuadas políticas tarifarias, el criterio de la «recuperación íntegra de costos» (como exige la Directiva Marco del Agua), sin perjuicio de que se apliquen medidas sociales complementarias que permitan gestionar objetivos o valores de equidad social o interterritorialidad. Al igual que deben introducirse en esas políticas tarifarias señales que reflejen el valor de escasez en aquellos lugares en los que las posibles demandas excedan las capacidades sostenibles de las fuentes disponibles.

Ciertamente esos criterios de racionalización pueden desarrollarse a través de fórmulas de mercado, tal y como ocurre en la gestión de otros recursos y bienes económicos. Sin embargo, en materia tan sensible, compleja y polifacética como la gestión de aguas, me inclino por organizar las posibles opciones de mercado desde mercados intervenidos como son los bancos de agua que operan en California» (Pedro Arrojo, op.cit.).

El concepto PSAh puede integrarse perfectamente al enfoque de la NCA, en la medida que los objetivos del pago sean para retribuir, renovar y conservar en cantidad y calidad el automantenimiento de los ecosistemas y de sus funciones en el largo plazo. El pago tiene así objetivos finalistas para el manejo de las cuencas hidrológicas, al mantener y sostener su capacidad de carga a lo largo del tiempo. En otras palabras, su preocupación tanto por el bienestar económico de las co-

munidades como por la conservación, conforman objetivos de sostenibilidad y de preocupación por las generaciones futuras.

A modo de ejemplo veamos lo siguiente:

El DF tiene derechos de uso de agua de otras cuencas y para ello paga una cuota a la CNA. Estos derechos sin duda impactan en la disminución de cantidad y calidad del recurso para las comunidades asentadas en esas cuencas. Luego, los derechos de agua para ciudades, digamos, como Monterrey, Toluca o el DF, necesariamente reducen los «derechos» en esa cantidad de aguas de las que son privados aquellas poblaciones y comunidades de donde se originan y que van a ser consumidas en lugares distantes. Pero los ecosistemas y la biodiversidad «no cuentan con derechos» *stricto sensu*, por lo cual debemos crearlos y reflejarlos a través del PSAh.

Creemos que el PSAh no debe ser aquel que cubra los costos de infraestructura, bombeo y transporte del trasvase de una cuenca a otra, como lo estima la CNA, sino que el pago debe tener una finalidad ecológica de conservación y sustentabilidad orientados básicamente a aquellos ecosistemas y sus comunidades que se comprometan a un plan de manejo y conservación sustentable de las mismas.

A nivel de cuenca o microcuenca, y para establecer una tarifa de pago por servicios ambientales, es importante realizar estimaciones básicas del costo de oportunidad es decir, valorando la disponibilidad de pago de la demanda y la posible compensación a los oferentes o a aquellos a los que se les priva del recurso, es decir usuarios, familias o propietarios de la parte alta de la cuenca. Se puede también simplemente establecer tarifas en base a una categorización del uso del suelo, cultivos, biodiversidad, etc. Otro método más simple y directo sería tomar el valor promedio del M³ de agua a nivel nacional fijado por el INEGI, según costo de agotamiento. Este valor se aborda en el capítulo 9.

Otro buen ejemplo de cálculo por servicios ambientales hídricos lo podemos ver en las obras de retención de aluviones con piedra acomodada, que se han estado realizando en la Sierra La Laguna ubicada entre los municipios de La Paz y Los Cabos de Baja California Sur, así como en la Sierra de Álamos, Sonora. Obras como éstas, financiadas por Proders,⁹ que aportan incalculables beneficios hidro-

⁹ Programa de Desarrollo Regional Sustentable.

lógicos para estas zonas semidesérticas deberían ser reconocidas por sus habitantes, sobre todo los urbanos, a través del pago o retribución por esos servicios ambientales recibidos de las cuencas.

Lo importante es que los recursos recaudados por estos pagos que realizarían los consumidores de las grandes ciudades fueran a parar a un fondo para apoyar proyectos comunitarios de desarrollo sustentable, productivos y conservacionistas, como del tipo de los financiados por Proders. El mecanismo de pago puede ser coordinado por los Consejos de Cuenca, las universidades y alguna ONG de prestigio en la región.

La lucha por el PSA bien puede inscribirse dentro de la defensa y resistencia de los pueblos originales por la integridad y gestión de sus recursos, frente a aquellos que sistemáticamente los han explotado y han hecho un uso indiscriminado de ellos, sin contribuir nada a cambio. Como lo señala un autor mexicano:

La pelea y la resistencia popular no en todos los casos es una lucha antisistémica, aunque sí una batalla contra la ideología y prácticas capitalistas porque ponen en entredicho la forma y ritmos de gestionar la naturaleza, en este caso del agua, así como de la de los valores de uso que conforman las condiciones de producción y de vida (Delgado, GC, 2005, pp. 178-179).

UNA AGENDA REGIONAL EN CUESTIÓN Y DISCUSIÓN

El tema de cobrar para recuperar naturaleza y crecer ha suscitado enorme interés entre los estudiosos latinoamericanos de la problemática ecológica y ambiental. Tanto los conservacionistas como los desarrollistas, sus críticos, detractores o partidarios, han visto en el concepto PSA una fuente de inspiración o de diatriba, pero que vale la pena debatir, bien para limar sus aristas o rechazarlo, bien para mejorar sus virtudes y explorar sus expectativas.

De cualquier modo que se analice, consideramos que el concepto PSA deriva del siguiente principio:

La sociedad debe reconocer que los beneficios ambientales que recibe de la naturaleza no son gratuitos y que debe pagar para conservarlos. Los costos de preservación, mantenimiento y restauración de los ecosistemas deben de transferirse en primer término al contaminador y/o a quienes reciben estos beneficios.

A nivel latinoamericano la FAO ha propuesto varios foros de discusión sobre el funcionamiento, metodologías y sistemas de pago por servicios ambientales.¹⁰

En el 2004 el Foro propuso una discusión «virtual» electrónica a distancia¹¹ a efecto de medir los siguientes impactos del PSA y responder a las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los impactos del sistema PSA sobre el medio ambiente y cómo se han medido?,
- ¿sobre la pobreza en la zona?,
- ¿sobre la seguridad alimentaria, y como se han medido?
- ¿Cómo el sistema de PSA ha influido en la resolución de conflictos (sociales, culturales, ambientales, económicos, políticos, etc) en cuencas hidrográficas?
- ¿Son altos los costos de transacción?

También se discutió la importancia de establecer mecanismos de monitoreo que midieran, entre otras cuestiones importantes lo siguiente:

- impactos sobre el desarrollo regional;
- ordenamiento del territorio; cambios en el uso del suelo;
- mejoras en la cobertura de vegetación, acuicultura, etc.

En nuestro país existen experiencias recientes auspiciadas por la CONAFOR, donde a nivel general puede decirse que el pago por servicios ambientales no se creó con el propósito de atenuar la pobreza, sino más bien como un meca-

¹⁰ *Ibid.* Programa FAO «Relaciones tierra-agua en cuencas hidrográficas» <http://www.fao.org/landandwater/watershed/> Presentación sobre «Servicios Ambientales», por Jan van Wambeke y Benjamin Kiersch. (2003) III Congreso Latinoamericano de Cuencas hidrográficas. Disponible en: <http://www.congresacuencas.org.pe>.

¹¹ En esta discusión participaron varias decenas de especialistas y estudiosos latinoamericanos del tema.

nismo en apoyo al sector forestal y como un medio de proteger los servicios que genera el bosque.

Como señala E. Abraham, (2004):

No se debe utilizar el PSA para apoyar la pobreza solamente, porque entonces se distorsiona su objetivo inicial. Si se quiere impactar sobre la pobreza, los PSA no deberían ser los mecanismos, a no ser que se condicionen a la restauración ambiental. «El pago de los servicios ambientales es el instrumento económico para promover la restauración de los recursos naturales».

Más aún, en el largo plazo no es posible insistir en el pago de servicios ambientales si no se cobra a quienes son responsables de su degradación. No se debe seguir financiando el PSA con recursos fiscales (Íbid).

Al referirnos a la naturaleza del PSA, sin duda uno de sus contenidos últimos, es el reducir la deuda ecológica de aquellos que se han beneficiado de la biodiversidad y explotación de los recursos naturales del Tercer Mundo. Es también una forma de aceptar la responsabilidad de la sociedad hacia el mantenimiento sustentable de los ecosistemas y eliminar los subsidios a la producción. En tercer lugar, los pagos son un apoyo directo (no subsidios) a través de incentivos a las comunidades en tanto son principales sujetos de la conservación del acervo del llamado capital natural. Nuestra experiencia en evaluaciones sucesivas del Proders dentro de Áreas Naturales Protegidas y Reservas de la Biosfera, cuyas inversiones (bastante modestas por cierto) están orientadas a acciones productivas y de capacitación en zonas marginales, mostró que el análisis costo-beneficio era bastante insuficiente, más aún si le incluíamos la tasa de descuento.¹² Por ello incluimos la valoración de activos ambientales (intangibles) a través del método de costo de oportu-

nidad y de daños evitados (erosión, captura de agua, etc.). Este método de incorporar los servicios hidrológicos como «bienes intangibles» que no son fácilmente commensurables, cuantificables o comercializables en unidades monetarias, dio resultados bastante favorables para justificar las inversiones en acciones de conservación y de empleo comunitario.

Tales estrategias nos posibilitan el enfrentar de manera práctica aquellas situaciones provocadas:

«Por la explotación biotecnológica de la diversidad biológica, [que] se ha convertido en uno de los principales factores de la nueva base de la acumulación mundial.¹³ Los recursos monetarios no sólo tienen detrás de sí una base de recursos físicos y humanos, sino que además tienen una base intangible como lo es la información genética, por lo que la división internacional de trabajo no puede ser ya sólo entendida como tal, sino como una división internacional de la naturaleza, ambas inscritas en un proceso unitario» (Jorge Gutiérrez 2005).

Con la incorporación de los recursos naturales y de los bienes intangibles, la tradicional relación básica del proceso de acumulación capitalista enmarcada en el binomio trabajo/capital, se transforma en trabajo/capital/naturaleza. «Incluir a la biodiversidad en el sistema económico global permite reconocer el papel de la naturaleza en el proceso de acumulación de capital, no sólo como fuente material de recursos, sino de información genética. Esta visión podría aportar nuevas categorías teóricas para reemplazar la dialéctica trabajo-capital, por una triple trabajo-capital-naturaleza como base del capitalismo desde sus inicios, y entender a la naturaleza no sólo como un factor de la producción, sino como generador de riqueza» (Jorge Gutiérrez, íbid).

El incorporar los bienes y servicios intangibles, que no cuentan con una adecuada expresión en el mercado, nos permite pasar de la noción simplificada y reduccionista de rentabilidad económica a la noción rica y compleja de rentabilidad ecológica.

Luego, una definición plausible del concepto de PSA es que éste constituye una manera de recaudar fondos para fi-

¹² Por considerar que cualquier tasa que se le aplique a la explotación de un recurso, así sea la más baja, su valor presente siempre será mayor que su apreciación futura.

¹³ A este respecto existen interesantes propuestas que plantean el sub-pago por los recursos naturales, entendido como la relación entre la cantidad de producto con base a determinados recursos y la fracción obtenida en el proceso de intercambio.

nanciar proyectos de sustentabilidad. También puede ser un soporte para el cambio de comportamientos y actitudes dentro de las mismas comunidades dentro de las zonas de conservación y de hacerlas copartícipes de su manejo y cuidado. Puede asimismo contribuir en la conciliación de instrumentos económicos con la normatividad pública, como por ejemplo el Plan de Manejo de las Reservas.

Se debe aclarar que el PSA en realidad sería una compensación sólo por los daños causados por las actividades antropogénicas, y no propiamente un pago real por la biota y la biodiversidad perdidas. Finalmente, al analizar las instituciones encargadas de su cobro y manejo, se puede pensar en un organismo mixto-tripartita-gobierno, organismos privados, consejos de cuenca y ONG, pero cuyos recursos recibidos por tal concepto deben ir a un fondo para apoyar exclusivamente acciones de desarrollo sostenible (Fondes).

EL PSA Y LA SUSTENTABILIDAD DÉBIL: ¿LA «TRAMPA» DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES?

Sin duda el PSA, aunque referido a criterios de sustentabilidad «débil» como ya señalamos, constituye un avance promisorio en términos de recaudación de recursos financieros para la recuperación de la sustentabilidad ecológica, para la propia conservación de los ecosistemas referidos, así como para el ulterior apoyo a la sustentabilidad fuerte.

Aparte de las dificultades para medir y cuantificar los servicios y funciones ambientales de la naturaleza, amén de la propia oposición de los usuarios y beneficiarios para aceptar pagar por estos servicios, estaría la oposición de algunos analistas que complican aun más el asunto. Entre los argumentos de estos últimos está el considerar el PSA como una verdadera trampa que implica, amén de la destrucción de los recursos, el virtual despojo de los mismos a sus propietarios originales. Una prestigiosa investigadora dedicada a estos temas, Silvia Ribeiro,¹⁴ señala al respecto que:

La «venta de servicios ambientales» se ha convertido en el nuevo paraguas conceptual para justificar la mercantilización y privatización de servicios y recursos bási-

cos, socavando valores culturales y éticos, principalmente entre las comunidades indígenas y campesinas. Dentro de este concepto se engloban, entre otros, la venta del uso de los bosques como «sumideros de carbono», el uso de las cuencas hídricas, la venta de servicios de la biodiversidad, incluyendo la biopiratería y el ecoturismo.

Por el contrario, nuestra propuesta metodológica sugiere utilizar ciertos mecanismos del mercado y de la «sustentabilidad débil» precisamente para obtener recursos para apoyar tanto la sustentabilidad fuerte y la conservación de los ecosistemas, como al propio bienestar económico de las comunidades, sin que éstas pierdan su arraigo social, cultural y mucho menos sus formas de propiedad y posesión de la tierra. Muchos se dejan llevar por el romanticismo indigenista de considerar que estas comunidades y pueblos se desarrollen y vivan en un mundo prístino y aislado, alejados de las maldades del mercado y del capital.

En otro artículo más reciente, la investigadora Ribeiro vuelve a la carga a propósito de un programa de PSA encabezado por organismos gubernamentales como el Conafor ya mencionado, e instituciones como la Procuraduría Agraria, en donde denuncia que éstas:

Entregan a comunidades indígenas, en varias zonas de México, formatos de cartas en las que las comunidades solicitan al gobierno que declare sus territorios -o parte de ellos- «área prioritaria» para el Programa de Pagos por Servicios Ambientales. Según informa Hojarasca, estas misivas simulan venir de las propias comunidades, con los nombres impresos de las autoridades comunales o ejidales.¹⁵

La autora previene que tales programas suelen ser una trampa casi mortal a través de la cual se quiere despojar a los

¹⁴ Silvia Ribeiro «La trampa de los servicios ambientales» *La Jornada*, octubre 4 de 2003.

¹⁵ Silvia Ribeiro, «Servicios ambientales y pueblos indios», *ALAI-AMLATINA* 25/07/2005, México.

pueblos indios y comunidades de su territorio y recursos. Así señala que:

Estas cartas, en lugar del entusiasmo que esperaba la Conafor, provocan enojo y rechazo, por lo que consideran una nueva agresión del gobierno disfrazada de beneficio. Una de las razones principales de ello es que lo ven como otro intento de enajenar su territorio. No la tierra, el bosque o el agua por separado, sino el despojo del manejo colectivo y autogestivo que ejercen sobre su territorio, inseparable de la tierra, sus formas de vida, organización, decisión, cultura, es decir, lo que los hace ser pueblos indios —y añade más adelante— quizá esta sea la trampa principal que conllevan estos mecanismos. Se presenta como pago o reconocimiento por algo que las comunidades ya están haciendo: por el cuidado del ambiente, las cuencas, los bosques, la biodiversidad, etcétera.

El argumento olvida la capacidad autogestiva y de defensa que tienen nuestros indígenas y campesinos para valorar lo que les conviene y luchar por sus intereses, entre otros el que se les considere un pago por el cuidado y conservación de sus bosques y aguas. Obviamente que deben existir planes de manejo para fijar los puntos de partida (o línea base), por encima de los cuales se debe considerar la correspondiente mejora en aumento de vegetación, agua, bosque, así como en términos de su conservación.

Ciertamente, estas comunidades históricamente han estado segregadas y marginadas de cualquier intención de reconocimiento, compensación o pago, pero no sólo por el deterioro y destrucción de su hábitat, sino también por aquellas acciones que conllevan hacia el mantenimiento y sostenibilidad del mismo. Es tiempo que la sociedad reconozca y pague por ello, y que lo haga sin actitudes paternalistas de ayuda, sin espíritu benefactor o de subsidio. Por ello es importante que las comunidades participen y se involucren activa y corresponsablemente en estos programas de manejo y de conservación a fin de evitar lo que la autora señala correctamente como peligro:

El requisito es que acepten que el manejo del territorio lo puedan decidir instituciones externas a los pueblos,

ejidos y comunidades. En muchos casos este «plan de manejo», mediado por despachos o profesionales que se quedan con buena porción de los fondos prometidos, aparentan «no hacer nada» (es decir, dejar intocados los bosques por unos años) o «nada nuevo», porque coincide con el manejo que ya hacía la comunidad.

Por el contrario, creemos que aprovechar de manera proactiva estos planes y programas de manejo no afecta a las comunidades, sino que es un pago legítimo por sus esfuerzos de conservación y una restitución mínima a la calidad de los ecosistemas. En la propia filosofía del citado programa Proders, por ejemplo, se estimula el que las propias comunidades propongan, tengan la iniciativa y que se hagan cargo de los proyectos, antes, durante y sobre todo una vez que éstos hayan despegado.

Justamente todos los males que advierte la autora y dice que ocurrirán si se introducen los mecanismo de PSA, ya están pasando, y desde hace siglos. Ella se opone en principio al PSA, cuando éstos no son o serían más que una mínima retribución de la sociedad y de los habitantes urbanos por los servicios ambientales recibidos, y ¡que hoy por hoy no son pagados ni reconocidos! Precisamente esos recursos deben servir íntegramente a la sustentabilidad tanto de las comunidades como de sus hábitats donde se ubican. Sostenemos que el concepto en sí no es malo, lo que es malo son las «fallas» del mercado» y del modelo depredador de crecimiento en que se sustenta, sin mencionar el hecho de la presencia frecuente de desviación de recursos financieros. Creemos que Silvia Ribeiro cae en el absurdo de defender la conservación indígena (y de los pobres) de los ecosistemas, sin más y sin compensación alguna, por temor a que se desaten los demonios del mercado. Pero éstos ya andan sueltos y están virtualmente encima de nosotros. Bajo ese extraño razonamiento, suspicacia y lógica «soberanista» y autista, lo que en realidad se consigue es que las comunidades indígenas rechacen las posibilidades de interactuar en el plano de los conocimientos inter y transculturales; que se les desarme aún más en la posibilidad y necesidad para conocer y aprovechar el gran potencial que tienen los planes de manejo de las zonas de reserva de la biosfera, planes y programas que son altamente multidisciplinarios,

además de económicamente costosos y en los cuales las propias comunidades y pobladores deben jugar un papel de primerísimo orden.

Negar la posibilidad de presencia de los mecanismos e instrumentos de PSA, libremente discutidos y consensados por los futuros beneficiarios, sería tanto como condenarlos al mantenimiento de ese odioso colonialismo interno, al autarquismo del *status quo* y de la cultura del no pago, que ha funcionado, esa sí, sin recato, pudor ni reparos, desde la colonia y sus sistema de encomiendas. En lo fundamental podemos estar de acuerdo con la larga cita que a continuación transcribimos, pero con el agregado que, precisamente ocurre lo que señala Ribeiro, entre otras, cosas por la enorme sustracción (expoliación) y el no pago de los servicios y funciones que brinda la naturaleza, y que incumplen no sólo las grandes empresas y trasnacionales aquí mencionadas, sino también la sociedad en su conjunto. Veamos:

El concepto «servicios ambientales» se basa, deformándolo, en el reconocimiento que propone la economía ecológica de los desequilibrios que ha creado la sociedad capitalista por la destrucción ambiental y el abuso de los recursos naturales con la consiguiente erosión cultural. Este origen ha llevado a muchas organizaciones y comunidades a caer en esta nueva trampa de mercado. Otras lo han visto como fuente de recursos. Estas últimas, muchas veces asociadas con las trasnacionales más contaminantes, como las petroleras y las de automóviles, que desde los inicios de esta nueva modalidad de comercializar la biodiversidad vislumbraron la oportunidad de justificar la contaminación haciendo al mismo tiempo un jugoso negocio. Esta visión transforma los bosques, las cabezas de cuencas, los cauces de los ríos, los mantos freáticos, los recursos genéticos y los conocimientos indígenas y la belleza de un paisaje en «capital» y mercancías redituables que pueden ser comerciadas por quien se atribuya su propiedad y tenga dinero para comprarlas.¹⁶

Acerca de la afirmación de Merlow (2004) líneas arriba, igualmente pensamos que la valorización no necesariamente debe servir para apropiarse de la naturaleza y convertirla en

mercancía, sino también para su conservación, mejor manejo y gestión, haciendo énfasis en los factores físicos y de sostenibilidad y no sólo en los valores crematísticos o de derechos de propiedad (Hawermeinen, 1999, p.10).¹⁷

LOS PAGOS POR SERVICIOS DE LAS CUENCAS HIDROLÓGICAS Y EL AGUA COMO UN DERECHO HUMANO - ¿EXISTE UN CONFLICTO?

A manera de colofón del alegato a favor del pago o retribución por los servicios y funciones ambientales, particularmente las hidrológicas, que brinda la naturaleza con participación y engarce del hombre, transcribimos casi íntegro el resumen-conclusiones a que arribaron estudiosos de la FAO y de la CEPAL sobre el particular.¹⁸

Los pagos por el agua que cubren los costos de protección de los servicios de las cuencas hidrológicas son parte de un cambio en la política general, desde en el enfatizar el desarrollo de nuevas fuentes de suministro, hasta en la protección y relocalización de las fuentes actuales y en la recuperación de los costos. De aquí surge la pregunta política crucial de ¿cómo distribuir el agua entre los diferentes usos que están en competencia? El asignarla solamente basándose en la voluntad de pago resulta controvertido ya que puede excluir a aquellos que tengan menores capacidades de pago. Dado el papel del agua que es esencial para cubrir las necesidades más básicas

¹⁶ Silvia Ribeiro, «La trampa...» *op. Cit.*

¹⁷ Hawermeinen, Saar Van (1999). Manual de Economía Ecológica. Chile: ILDIS, Ed. Abya-Yala, Instituto de Estudios Ecologistas del Tercer Mundo.

¹⁸ Véase, Informe final del Foro Regional sobre Pagos por Servicios Ambientales (disponible en www.rlc.fao.org/foro/psa), realizado en Arequipa, Perú, del 9 al 12 de junio 2003. Foro Electrónico sobre Sistemas de Pago por Servicios Ambientales en Cuencas Hidrográficas; 12 Abril – 21 Mayo 2004. Secretaría Técnica Internacional de la Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH); Auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

de los seres humanos, este enfoque podría en efecto negar un derecho humano, fundamental entre todos los derechos humanos, a pesar de que exista o no un reconocimiento formal sobre el derecho al agua. También resulta claramente carente de ética y por lo tanto, ha sido blanco fácil de controversias tanto en países desarrollados como en aquellos que se encuentran en vías de desarrollo.

Sudáfrica fue el primer país que explícitamente reconoció el derecho tanto humano como ambiental por el agua, dentro de su constitución y en su ley de agua. Esto lo hace reservando una cierta cantidad de agua para las necesidades humanas, la cual es provista gratuitamente por las autoridades locales del agua, y para las necesidades ambientales, lo que se determina a través del desarrollo de estrategias de manejo de las cuencas. En principio esto se financia por los usuarios del agua, a través de cuotas que se cargan por otros usos, los cuales incluyen usos de la tierra que reducen los caudales. Aunque éste se considera que es un logro muy importante, un estudio reciente realizado por Mehta y Ntshona (2004) ha mostrado que, en la práctica, la capacidad de que las autoridades locales del agua puedan implementar este tipo de estrategias es limitada, y continúan con la terminación del servicio a aquellos que no la pagan porque las cuotas se cargan siempre para cubrir los costos de operación. Estas maneras de terminar servicio se han vinculado a enfermedades gastrointestinales ya que la gente que no puede pagar empieza a obtener el agua de arroyos contaminados.

Estas tasas también se han incrementado por las políticas simultáneas de restricciones fiscales que han llevado a la privatización como una fuente de financiamiento de las autoridades del agua, y a la reducción de concesiones y subsidios, los cuales en el pasado eran la fuente principal de financiamiento para el agua reservada.

En otros lugares, experiencias de privatización del agua han llevado a generar un miedo mayor generalizado y una desconfianza en los mercados de agua y en los servicios de las cuencas hidrológicas. El más notorio es el de Cochabamba, Bolivia, en donde la privatización del agua dio un tremendo parón después de que en las cuentas de ésta fueron del doble o del triple de lo que se pagaba normalmente. Pero existe una

preocupación de igual o mayor magnitud en los países Andinos, así como en otros lugares, en donde hay una historia de usurpación por parte del estado así como de otros actores poderosos, de las instituciones de manejo del agua tradicional existente y que son críticas para asegurar la comida y los modos de vida rural. Los pagos por los servicios de las cuencas hidrológicas son relativamente nuevos, si bien las preocupaciones sobre el papel que los mercados podrían jugar en la distribución del agua no resulten infundadas y no se trata solamente de un problema de tipo semántico. Sin embargo, se debe tener en mente que los mercados son algo más que una serie de reglas del juego que gobiernan los intercambios entre los bienes y los servicios. Entre estas reglas, la privatización es sólo una, y no es necesariamente la más apropiada para todos los usuarios y para todos los usos. Estas reglas variarán dependiendo de qué derechos son tanto reconocidos como vigilados, así como de las características sobre las que se hacen los intercambios. El agua, y los servicios de las cuencas hidrológicas, no pueden ser vendidos de la misma manera, como si fueran simples hogazas de pan, o pedazos de tierra.

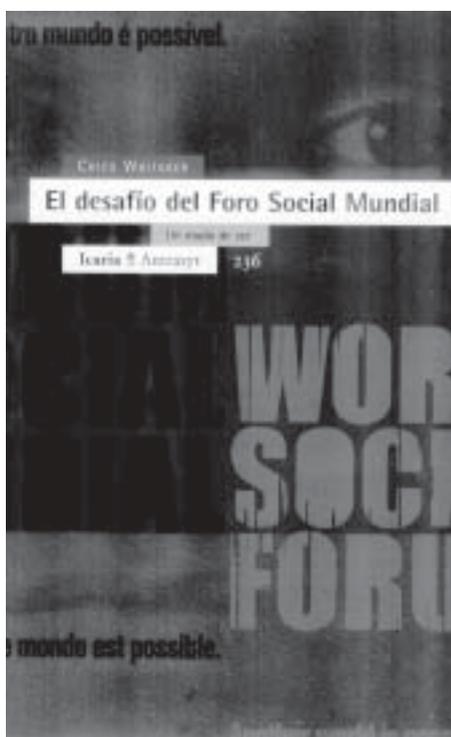
El derecho al agua generalmente es definido como «el derecho de acceso a agua de calidad adecuada y en cantidades suficientes que cumplan con las necesidades básicas», lo cual hace que surja la pregunta de qué es lo que está incluido bajo necesidades básicas? Pronunciamientos formales a menudo se hacen deliberadamente vagos, dejando esos problemas para resolverse durante la fase de implementación. Sin embargo, de acuerdo con Gleick (1999), una garantía formal para el acceso al agua limpia puede resultar una justificación para dar prioridad a la selección de ciertos usos del agua sobre otros. Otros recomiendan que esto se debe suplementar con un enfoque sobre el ecosistema, el cual reconocerá el papel de los servicios de las cuencas hidrológicas en asegurar el acceso al agua (Scanlon *et al.*, 2003). Nuestra propuesta, más simple y expedita, sugiere basarse en los cánones internacionales de salud para ver cuáles son los requisitos fundamentales que requiere de un ser humano.

Finalmente, el acceso al agua deberá depender de la fuerza de la institución local y de la capacidad y del poder relativo de las partes involucradas en la negociación y en la resolución

de los conflictos. El reconocimiento de las instituciones existentes de clientes y el desarrollo de redes extensibles como una fuente de apoyo político puede ser un buen punto de partida. Un enfoque sobre los detalles de la negociación en

los acuerdos de cuencas hidrológicas de sitio específico y en cómo se mejorará realmente la entrega del servicio, poniendo todas las opciones sobre la mesa, podrá también ser un buen contrapeso contra los debates abstractos.

NOVEDAD



Icaria & Antrazyt

El desafío del Foro Social Mundial

Un modo de ver

CHICO WHITAKER

ISBN: 84-7426-835-4

El Foro Social Mundial permite la experimentación de una práctica política coherente con el tipo de sociedad, igualitaria y democrática, por la que luchan todos los que hoy se oponen al neoliberalismo. Irrumpió en el escenario como un viento nuevo, que asumió la horizontalidad de las estructuras en red y afirmó la presencia de la sociedad civil en la acción política. Este reencuentro con la utopía es para Chico Whitaker la razón más profunda del éxito del Foro Social Mundial.

El gran desafío que el Foro enfrenta hoy es el de continuar cumpliendo su papel de «espacio abierto», al servicio de la lucha de la sociedad para que prevalezca, en todas partes, la justicia social, la solidaridad y la paz.

A través del relato de la historia del Foro Social Mundial, visto desde dentro —la gestación de la idea, las dificultades encontradas, las perspectivas que se abrieron, los pequeños episodios vividos durante este camino—, este libro ofrece una visión amplia y clara de las múltiples dimensiones de esta iniciativa, que rápidamente se ha convertido en la mayor novedad política de los últimos tiempos.