

## **Prefacio**

En el libro: LOS PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA: GOBERNANZA, IMPACTOS Y PERSPECTIVAS. Driss Ezzine de Blas, Jean-Fran.ois Le Coq y Alejandro Guevara Sangin.s (coords.). Universidad Iberoamericana

Hace ya más de quince años que asistimos a la proliferación de programas públicos y proyectos de conservación ambiental que se diseñan e implementan bajo el prisma de los Pagos por Servicios Ambientales (PSA). El primer artículo con dicho término en el título publicado en una revista científica internacional fecha del año 2000 (e.g. Herrador & Dimas, 2000). Éste documenta los intentos del gobierno de El Salvador de desarrollar esquemas de PSA parecidos a la iniciativa nacional de Costa Rica y a algunos esquemas locales de México. Más tarde, alrededor del año 2005 en adelante, surgen muchos artículos que incorporando el concepto de PSA o de pagos por servicios ecosistémicos analizan experiencias (e.g. Pagiola et al. 2005), y teorizan sobre los posibles beneficios y riesgos de promover la conservación mediante incentivos monetarios directos (e.g. Salzman, 2005). Durante esos primeros años también aparecieron publicaciones escritas en español u otros idiomas con esos mismos objetivos y al margen de las revistas científicas en inglés (e.g. Rosa et al., 2003). También es importante mencionar que existen artículos y trabajos anteriores a los años 2000, o de principios de dicha década, que sin utilizar el término PSA analizan el potencial, el diseño y/o la efectividad de los por entonces emergentes proyectos y políticas de pagos por secuestro de carbono o de compensaciones para la conservación de humedales y su biodiversidad (e.g. de Jong, 1997; Brown & Lant, 1999).

El auge de iniciativas de PSA, y de las investigaciones asociadas, ha sido especialmente exponencial en América Latina, dónde gobiernos y organizaciones no gubernamentales han sido proactivos en diseñar y experimentar con múltiples esquemas de PSA, y a distintas escalas de gobernanza, desde lo local, a lo regional y nacional, contando en gran medida con el apoyo financiero del Banco Mundial u otros donantes internacionales en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la conservación de la biodiversidad. Cómo tal, la región tiene mucho que compartir con sus ciudadanos y con la comunidad internacional, y de este modo acercarnos a los problemas, los logros y las complejidades de los PSA hasta la fecha. Este libro editado por los doctores Ezzine de Blas, le Coq y Guevara Sanginés es una muy buena síntesis de los esquemas nacionales más consolidados, en Costa Rica, México, Ecuador y Brasil, y de lo que se ha venido trabajando más recientemente a nivel nacional, regional o local en algunos países como Guatemala, Nicaragua, Colombia o Perú. Y es un honor, pero también un inmenso reto, empezar sus páginas y tratar de decir algo con sentido cuando lo realmente interesante viene a continuación.

Empecé a trabajar con PSA en el año 2002, cuando tuvo la oportunidad de realizar el trabajo de campo para mi tesis doctoral en el estado de Chiapas, México, en el marco de un proyecto de captura de carbono financiado entonces por organizaciones internacionales, que recibían a cambio bonos de reducciones voluntarias de emisión. Muy seguidamente, llamaron mi atención los emergentes programas de PSA nacionales, y desarrollé algunas investigaciones en comunidades de otros estados mexicanos sobre los efectos socio-económicos y la efectividad ambiental de los pagos por secuestro de carbono, servicios hidrológicos y de biodiversidad, siempre desde un enfoque de caso de estudio comunitario –con las ventajas y limitaciones que tal enfoque implica-. En paralelo, he tenido la oportunidad de trabajar en otros esquemas de pagos por secuestro de carbono en Tanzania, vinculados al concepto de REDD+, y de este modo seguir desgranando las oportunidades y dificultades a las que se enfrentan los implementadores de PSA y las comunidades y familias beneficiarias. Porque condicionar la provisión de un incentivo económico a una actividad de conservación o manejo forestal que está a su vez vinculada a la provisión de servicios ecosistémicos no es tarea fácil. Y no lo es porque la condicionalidad puede generar malentendidos y chantajes, y porque la vinculación discursiva de los PSA a servicios ecosistémicos ‘invisibles’ conlleva críticas externas, y puede resultar en desconfianza por parte de las comunidades y sus familias, y en frustración para los implementadores, impulsados a desarrollar esquemas de financiación sustentables, flexibles y ajustados a una realidad local siempre cambiante. Mis investigaciones hasta la fecha no hubieran sido posibles sin la implicación directa y muchas veces desinteresada de las organizaciones sociales y académicas que han colaborado en las mismas, pero tampoco sin el apoyo y la franqueza de las comunidades que he visitado y dónde he vivido. Que sirva este prólogo para dejar constancia de mi más profundo agradecimiento.

Durante este tiempo, he tratado de mantener un discurso crítico pero a su vez constructivo sobre los PSA. En algunos trabajos he coincidido con académicos y activistas que, desde los inicios de la década pasada, han repudiado los PSA en base al argumento que constituyen una herramienta que legitima un proyecto neoliberal global de destrucción de recursos y acumulación, dónde los mismos que destruyen dichos recursos son ahora llamados a financiar su conservación (Fletcher & Büscher, 2016). En este sentido, he mantenido que ciertas tipologías de PSA, particularmente aquéllas fundamentas alrededor de mercados de servicios ecosistémicos, enmascaran las desigualdades estructurales en el acceso a dichos servicios, y la responsabilidad ambiental de cada uno de los actores participantes.

Con mis análisis a nivel local y mi trabajo práctico en proyectos existentes, desnudo y sin mi disfraz de académico crítico, he tratado de documentar los efectos de los PSA sobre la gobernanza local, especialmente su grado de legitimidad local y su capacidad de asegurar una distribución justa de sus

beneficios, y sobre su efectividad ambiental, específicamente sus efectos adicionales sobre la cobertura forestal. He tratado además de entender hasta qué punto algunos de los retos identificados son, efectivamente, insalvables dada la lógica institucional de los PSA basada en actuaciones concretas pero servicios ‘invisibles’, y esquemas de pago y de mercado inherentemente injustos desde el punto de vista de la justicia ambiental global.

Si bien mi experiencia y conocimiento sobre los PSA son todavía insuficientes debido a la escasa variedad y contextos donde he trabajado, me atrevería sin rubor a mantener que los PSA son un instrumento útil, pero extremadamente sensible a su diseño y contexto de implementación. Un mismo programa o proyecto de PSA puede contribuir a facilitar el manejo forestal sustentable e incluso una mayor capacidad adaptativa de las comunidades al cambio global si está ajustado a las necesidades de conservación y gestión de recursos locales y, además, se implementa en comunidades o territorios donde la acción colectiva está consolidada y la distribución de los incentivos tiene lugar de modo equitativo y legítimo. Existen pueblos y comunidades, sobretodo indígenas, con cosmogonías y culturas opuestas al uso del dinero como incentivo a la conservación y uso de los recursos y, en estos casos, los PSA no deberían ser promovidos.

Y los PSA pueden también resultar una pérdida de recursos y/o pueden agudizar diferencias sociales y un acceso desigual a los recursos forestales, especialmente si los pagos u otros incentivos asociados se vehiculan mediante instituciones de gobernanza locales proclives a la corrupción. Además, si los pagos se vinculan a acciones de conservación forestal que ya existían anteriormente, impulsadas desde motivaciones intrínsecas, podría existir el riesgo –todavía en vías de validación y exploración por parte de un número creciente de investigadores- de que tales motivaciones se convirtieran en extrínsecas y, en el peor de los casos, desaparecieran completamente cuando los pagos concluyan. Por lo tanto, en general y salvo por la particularidad antes mencionada pero no baladí, los PSA no son distintos en sus oportunidades y en sus retos a otros instrumentos como los programas de manejo forestal sustentable y/o participativo de los años 1990 en adelante, o los programas de conservación y desarrollo promovidos durante la década de 1980.

En resumen, los PSA no son ninguna panacea para la conservación de la biodiversidad, ni para el desarrollo forestal y el manejo sustentable de los paisajes. Además, no pueden ser implementados sin conocer de antemano y en profundidad la relación de las comunidades rurales con sus bosques, la institucionalidad de las mismas, y su relación con aquél, ‘el poderoso caballero don dinero’. Y las críticas que acompañan a los PSA recurrentemente obligan más que nunca a continuar explicando y sintetizando los impactos reales sobre los ecosistemas que están destinados a proteger y sobre las comunidades que desarrollan las actividades de conservación y manejo correspondientes. Creo, por lo tanto, que este libro llega a nuestras manos en el momento justo, cuando se nos hace urgente entender

qué vale la pena rescatar de los PSA en América Latina, y qué podemos aprender de las iniciativas exploradas por el libro.

Los editores y autores que han participado en el libro son buenos conocedores de los esquemas PSA analizados, y el libro en su conjunto nos ofrece mensajes positivos, en primer lugar, en lo referente al impacto de los PSA de Costa Rica y México sobre el mantenimiento de la cobertura forestal, haciendo evidente sin embargo una falta de estudios rigurosos sobre esta cuestión en gran número de los esquemas y países analizados. Y, en segundo lugar, en lo referente al rol que los PSA han tenido en el fortalecimiento de ciertas prácticas de manejo sustentable y de la organización de las comunidades entorno al bosque y su conservación. Sin embargo, el libro no ignora las sombras o retos que subyacen al diseño e implementación de los PSA, entre otras: el uso estratégico de los PSA por parte de diferentes actores que resulta en confrontaciones y ambigüedades en los procesos de diseño de los mismos; la relativa baja contribución de los esquemas más consolidados a la reducción de la pobreza; la poca coordinación de los PSA con otros incentivos de desarrollo rural, que puede conllevar efectos positivos (más conservación y menos pobreza), pero también negativos (más deforestación y ‘maladaptación’ al cambio global); la debilidad institucional resultante de un escaso conocimiento del contexto socio-ecológico y de bajas capacidades de implementación y monitoreo; y, por último, las persistentes dudas sobre la sostenibilidad de la financiación de muchos PSA, demasiado dependientes del presupuesto nacional o de una fiscalidad local poco equitativa.

El libro, en su conjunto, aborda en profundidad éstas y muchas otras cuestiones, y les invito a leerlo ávidamente, dispuestos a sorprenderse y dejando atrás ideas preconcebidas sobre la efectividad y las posibilidades de los PSA. Las distintas perspectivas teóricas y epistemológicas que subyacen en los capítulos del libro permiten captar la complejidad, adaptabilidad, riesgos y potencial de los PSA como política o proyecto de política pública ambiental, y a su vez nos invitan a cuestionar cualquier respuesta fácil y categórica sobre su presente y futuro en el continente y alrededor del mundo.

Esteve Corbera  
Universidad Autónoma de Barcelona  
Noviembre 2016

#### Referencias

- Brown, P.H., Lant, C.L. 1999. The effect of wetland mitigation banking on the achievement of no-net-loss. *Environmental Management*, 23(3): 333-345.
- De Jong, B.H.J., 1997. A framework for monitoring and evaluating carbon mitigation by farm forestry projects: Examples of a demonstration project in Chiapas, Mexico. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 2(2-3): 231-246.

- Fletcher, R., Büscher, B. 2017. The PES Conceit: Revisiting the Relationship between Payments for Environmental Services and Neoliberal Conservation. *Ecological Economics*, 132: 224-231.
- Herrador, D., Dimas, L. 2000. Payment for Environmental Services in El Salvador. *Mountain Research and Development*, 20(4): 306-309.
- Pagiola, S., Arcenas, A., Platais, G. 2005. Can Payments for Environmental Services help reduce poverty? An exploration of the issues and the evidence to date from Latin America. *World Development*, 33(2): 237-253.
- Rosa, H., Kandel, S., Dimas, L. 2003. *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y Temas Críticos para Fortalecer Estrategias Comunitarias*. Fundación PRISMA. 78 pp. <http://www.bio-nica.info/biblioteca/Rosa2003Compensacion.pdf>
- Salzman, J. 2005. The promise and perils of payments for ecosystem services. *International Journal of Innovation and Sustainable Development*, 1(1-2): 5-20.