

Organización y Gobernanza para promover la Compensación y Pago de Servicios Ambientales a favor de grupos de bajos recursos

7 de marzo de 2007

Carina Bracer¹, Sara Scherr², Augusta Molnar³, Madhushree Sekher⁴ con Benson Owuor Ochieng⁵ y Gaya Sriskanthan⁶

1. Grupo Katoomba-Forest Trends;
Correo de contacto: cbracer@forest-trends.org
2. Ecoagriculture Partners
3. Rights and Resource Initiative
4. Institute for Social & Economic Change, Bangalore, India
5. ACTS, Nairobi, Kenia
6. UICN, Colombo, Sri Lanka

Contenidos

1. Introducción
2. Evolución institucional de CPSA
 - 2.1 Bloques institucionales para la construcción de CPSA
 - 2.2 Roles y funciones en la evolución de sistemas de CPSA
3. Modelos institucionales y lecciones de CPSA y Manejo de Recursos Naturales pro-pobres
 - 3.1 Modelos institucionales actuales de esquemas CPSA pro-pobres
 - 3.2 Organizando esquemas de CPSA para diferentes grupos de vendedores de escasos recursos
 - 3.3 Mecanismos institucionales para reducir costos de transacción de CPSA para vendedores de escasos recursos
 - 3.4 Experiencias de otros modelos de Manejo de Recursos Naturales (MRN) pro-pobres
4. Gobierno, legislación y el marco de Economía Política para CPSA
 - 4.1 Marco Legal y CPSA
 - 4.2 Economía Política de CPSA
5. Conclusiones y recomendaciones para acciones prioritarias e investigación
 - 5.1 Conclusiones sobre la construcción de instituciones pro-pobres
 - 5.2 Acciones prioritarias recomendadas
 - 5.3 Recomendaciones para futuras investigaciones

Reconocimientos

Lista de tablas y recuadros

Referencias

Anexo A. Proceso institucional “paso a paso” para desarrollar acuerdos de CPSA

Organización y Gobernanza para promover la Compensación y Pago de Servicios Ambientales a favor de grupos de bajos recursos

Resumen

Este documento es el cuarto de una serie de seis documentos inter-relacionados, comisionados por el Programa de Pobreza Rural y Medio Ambiente (RPE), por sus siglas en inglés, del Centro de Investigación Internacional para el Desarrollo (IDRC), como parte de un proyecto de investigación titulado “**Estudio Exploratorio de la Compensación de Servicios Ambientales**”. La finalidad de este proyecto es proporcionar al Programa de Pobreza Rural y Medio Ambiente una deliberación amplia y rica sobre el potencial de los instrumentos económicos (incluyendo mercados, instrumentos financieros y basados en incentivos) que conservan los servicios ecosistémicos y, al mismo tiempo, contribuyen a la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo.

El presente documento fue desarrollado por Forest Trends, Ecoagriculture Partners y la Iniciativa Derechos y Recursos, con el apoyo del Institute for Social and Economic Change, ACTS; y la oficina de la UICN en Sri Lanka, así como co-autores de los otros documentos de la serie. La finalidad de este documento es evaluar los requerimientos, el estado actual y las cuestiones clave relacionadas a la organización de la compensación y pago por servicios ambientales (CPSA) necesaria para lograr resultados en pro de los pobres. El documento revisa la evolución institucional de la CPSA tanto conceptualmente como en la práctica, y presenta una visión amplia sobre los aspectos gubernamentales, legales y político-económicos relacionados a la CPSA.

A fin de incrementar el potencial de los resultados pro-pobres de la CPSA, resulta fundamental que se definan las estructuras institucionales de apoyo y las normas en torno a la CPSA en base a las condiciones locales. Existe una amplia gama de modelos institucionales de CPSA que pueden beneficiar a los pobres, y estos tienden a incluir cuestiones como: fortalecer y construir sobre las instituciones existentes, permitir la flexibilidad en las opciones de uso de tierra y en el periodo de tiempo para la adopción y adaptación del uso de tierra, la simplificación del monitoreo y los reportes a fin de que concuerden con las capacidades locales y, la orientación y entrenamiento de organizaciones intermediarias que fungen como corredores para las comunidades marginadas y agregando oferta de servicios de CPSA y mediando con los compradores. Algunas acciones y áreas clave y prioritarias para investigaciones futuras se presentan a modo de conclusión en el presente documento.

1. Introducción

La compensación y pago por servicios ambientales, es un acercamiento para asegurar y financiar la conservación de los servicios ecosistémicos mediante contratos/acuerdos contingentes entre los beneficiarios y los proveedores de dichos servicios. Los nuevos tipos de intercambios y arreglos de tipo-mercado involucran instituciones nuevas para desarrollar y regir las “reglas del juego”, a fin de unir a actores a lo largo de la cadena de mercado para proveer servicios especializados. CPSA sigue en etapas tempranas en el proceso de desarrollo institucional, pero se anticipa que durante las próximas dos décadas, se establecerá la forma del marco institucional de la CPSA (privado, público y cívico). Esto moldeará profundamente el futuro desarrollo de CPSA, incluyendo los impactos en y los beneficios para la reducción de la pobreza y el empoderamiento de las comunidades rurales marginadas como administradores de recursos. Es necesario que sean considerados los aspectos pro-pobres dentro de un amplio contexto institucional que forjará su diseño e implementación.

La finalidad de este documento es evaluar los requerimientos, el estado actual y las cuestiones clave relacionadas a la organización y gobierno en la compensación y pago por servicios ambientales (CPSA) necesarias para alcanzar resultados a favor de los grupos marginados. Aquí, CPSA incluye pagos por la amenaza de reducción (renunciando a usos legítimos de la tierra que serían perjudiciales para el medio ambiente), inversión y gestión (alentar nuevas inversiones o usos de suelo), daño ambiental (transferencia de fondos a beneficiarios de servicios ambientales por uso indebido del ecosistema por modificadores), usos conocidos (por ejemplo, la venta de créditos de uso de agua a un usuario intensivo de agua por parte de un campesino que no utiliza sus créditos de agua).

Es importante que exista una institucionalidad a favor de grupos marginados debido a tres aspectos en el desarrollo de la CPSA:

- (a) Dentro del desarrollo general de mercados y acuerdos de CPSA, es necesaria una visión pro-pobres a fin de asegurar que los mercados y las instituciones de CPSA no afecten negativamente a los grupos marginados, por ejemplo estableciendo estándares y criterios que creen precedentes que minen las estrategias de sustento o los derechos de tenencia;
- (b) Para aquellos tipos de CPSA destinados específicamente a beneficiar a los pobres, es importante diseñar o utilizar instituciones que tengan un compromiso demostrado de ayudar a los grupos marginados, así como acercarse a lecciones de otras formas de compromiso de otras experiencias de manejo de CPSA pro-pobres (como por ejemplo, el manejo forestal comunitario y el co-manejo);

- (c) En general, para los mercados emergentes de CPSA es importante proporcionar suficiente evidencia a los compradores de que los arreglos y acuerdos institucionales con administradores o guardianes de los recursos naturales de escasos recursos, pueden ser manejados eficientemente y son costo-efectivos.

Los objetivos específicos de este documento, reflejados en la organización del mismo son:

- Identificar las características organizacionales de los actuales sistemas y programas de CPSA y evaluar los elementos de los esquemas de CPSA existentes;
- Derivar lecciones de aquellos elementos de CPSA pro-pobres que hayan sido efectivos, de la literatura, estudios de caso y experiencias de políticas públicas de CPSA, así como de otro tipo de esquemas de manejo de los recursos naturales por-pobres;
- Examinar la administración y factores económico-políticos que sustentan la CPSA y sus implicaciones para los grupos marginados;
- Hacer recomendaciones sobre el desarrollo institucional deseado para esquemas de CPSA pro-pobres, así como líneas de investigación prioritarias relacionadas a las necesidades organizacionales y roles para avanzar la agenda de CPSA pro-pobres.

Este documento utiliza las definiciones de otros documentos desarrollados por el proyecto de CPSA pro-pobres del IDRC, incluyendo el marco conceptual (Swallow, et al 2007a), criterios e indicadores de CPSA pro-pobres (van Noordwijk, et al 2007), condiciones para CPSA pro-pobres (Swallow, et al 2007b) y oportunidades futuras para CPSA pro-pobres (Scherr et al 2007).

La CPSA es uno de los muchos posibles instrumentos para mejorar el manejo de recursos y tierras a nivel local, que se distingue por un acuerdo contingente de pago por el comportamiento o resultados del manejo de ecosistemas. Si bien es similar superficialmente a otros acercamientos como la conservación integrada y proyectos de desarrollo o acuerdos de co-manejo en áreas protegidas, donde los pagos o inversiones se hacen en respuesta a las limitaciones o pérdida de la calidad de vida derivada del establecimiento de una reserva, los acuerdos institucionales de CPSA serán diferentes, particularmente en términos de **gobernanza**, toma de decisiones, incentivos, obligaciones y responsabilidades. La CPSA refleja un contexto político y económico particular en donde las comunidades locales con derecho a manejar sus propios recursos juegan un rol central en la provisión de los servicios ambientales que benefician a otros.

Los métodos usados en este documento incluyen el análisis de estudios de caso, la revisión de literatura clave y la consulta con expertos en tres talleres regionales en África, Asia y América Latina, así como entrevistas con diez individuos involucrados en

PSA comunitarios en países en desarrollo emprendidos durante 2005 por Forest Trends. El material relacionado a los marcos legislativos fue tomado de varios estudios de Rights and Resources Group y organizaciones socias y de literatura secundaria de experiencias de desarrollo de CPSA pro-pobres, mientras que muchos de los ejemplos sobre elementos institucionales de CPSA¹ fueron contribución de miembros del Grupo Katoomba.

¹ El Grupo Katoomba define CPSA ampliamente: “la característica clave de estas transacciones comprador/vendedor es el enfoque en mantener el flujo de un “servicio” ecológico específico, como la retención de agua limpia, biodiversidad, capacidades de secuestro de carbono, etc. A fin de garantizar que el servicio ecológico se mantiene en efecto, que es lo que esperan los compradores por el pago que están haciendo, las transacciones requieren verificaciones regulares e independientes de las acciones de los vendedores y de los efectos en sus recursos. En síntesis, los atributos clave del pago por servicios ambientales y los mercados, es que los vendedores (a) mantengan estructuras y funciones ecológicas específicas y (b) continúen siendo responsables frente a los verificadores independientes de que el “servicio” por el que se está pagando está siendo entregado”

(Fuente: <http://www.katoombagroup.org/africa/documents/inventories/National%20Inventory%20Framework.doc>)

2. Evolución Institucional de CPSA

Debido a que los sistemas de pagos de CPSA que pueden ser categorizados como “mercados” son muy incipientes y escasos, la mayoría de las experiencias y lecciones que se tienen a la fecha es de la dinámica de proyectos individuales de CPSA y de las separadas, pero muy relevantes experiencias, de manejo participativo de recursos naturales, incluyendo el co-manejo en esquemas de conservación de la biodiversidad o el manejo comunitario de recursos locales o de recursos del gobierno. Al difundirse cada vez más los esquemas de CPSA y mientras las organizaciones desarrollan destrezas y experiencias para usarlo, el marco institucional evolucionará, así como lo hará la administración, reflejando la interacción entre los actores clave. CPSA existe simultáneamente en dos formas: por un lado, actores en transacciones o acuerdos específicos entre partes afectadas vistas en un marco local y nacional (por ejemplo, un trato en una cuenca entre una comunidad y un comprador). Por otro lado, CPSA en una escala geográfica mayor, donde múltiples entidades, instituciones y marcos operan (por ejemplo, el mercado de carbono). El potencial de CPSA para afectar poblaciones de menores recursos necesita ser analizado y entendido en ambos niveles.

2.1 Bloques institucionales para la construcción de CPSA

Al enfocarse en cómo evolucionan los proyectos y transacciones de CPSA, se requieren diferentes tipos de destrezas y consejos. Las transacciones de CPSA se llevan a cabo en cuatro fases principales. En la ***fase 1*** las partes interesadas en aplicar a la CPSA² analizan el marco legal y regulatorio que dará soporte al esquema de pagos, las reglas del mercado y los estándares que pueden guiar las transacciones individuales, así como los servicios técnicos necesarios para implementar y monitorear el intercambio. Después de que se identifica el estado de los principales elementos institucionales, comienza el proceso de evaluación de la provisión de los servicios ambientales en la ***fase 2***, en donde se identifican: el servicio ambiental que se provee, los compradores potenciales que se beneficiarán del servicio y los vendedores potenciales que pueden proveer el servicio. En la ***fase 3***, las actividades clave giran en torno a la estructuración de acuerdos, incluyendo: el diseño del plan de negocios y gestión para proveer el servicio, maneras para reducir los costos de transacción y opciones para tipos de pago, así como otras provisiones financieras del acuerdo. En la ***fase 4*** el desarrollo de pagos por servicios ambientales se enfoca en el inicio del proyecto, así como el monitoreo, evaluación, certificación y verificación del mismo.

² Como se describe en una de las secciones previas de este documento, se debe de considerar todas las opciones de uso de suelo antes de elegir la CPSA.

El anexo A sintetiza la descripción funcional y actividades que se han llevado a cabo, en base al análisis de distintos casos de CPSA. La tabla 1 indica los roles principales que se deben cumplir mientras se desarrolla el proyecto³ incluyendo:

- Capacidades técnicas para identificar oportunidades de mercado para servicios ambientales,
- Capacidades técnicas para desarrollar y diseñar proyectos;
- Intermediación en el mercado (por ejemplo, agregar compradores y vendedores, contratos y servicios de correduría);
- Servicios de asesoría financiera;
- Verificación, certificación y registro;
- Financiamiento y seguros;
- Resolución de conflictos y ley contractual.

Si los pagos y mercados de CPSA van a generar nuevos y significativos recursos financieros esenciales para asegurar la administración del ecosistema, particularmente de compradores del sector privado, se necesitarán una amplia variedad de instituciones nuevas para desarrollar y dar soporte a estos sistemas, la mayoría de las cuales todavía no existen actualmente (como se evidencia en el número de acuerdos del mercado de carbono y en una institucionalidad más profunda y mejor definida que ha sobrepasado a aquellos operando en los mercados de agua y biodiversidad). Debido al rol histórico de los gobiernos en proteger y manejar los servicios ambientales, la reticencia de entidades del sector privado en invertir en mercados con marcos legales poco claros, y la ambivalencia de muchas organizaciones conservacionistas de la sociedad civil hacia mecanismos de mercado, los gobiernos se encargan de muchos de los roles institucionales previamente mencionados en los esquemas actuales de CPSA. Con el desarrollo y crecimiento de los mercados y sistemas de pago, el proceso supondrá una “privatización” de muchos de los roles a lo largo de la cadena de valor, a fin de promover la especialización, promover la innovación para reducir los costos de transacción y motivar la inversión privada. Pero las decisiones sobre la naturaleza y el grado de la transferencia de competencias, así como de la extensión y tipo de control gubernamental, afectarán profundamente la participación de, y los impactos en, los productores de escasos recursos y los beneficiarios de los servicios ambientales. Por ejemplo, en los pagos públicos de CPSA, el rol del gobierno incluye (en muchas situaciones) la disposición política a fin de enfocarse preferencialmente a los grupos marginados, subsidiar los costos de transacción y proporcionar un control sobre comportamientos potencialmente explotadores. ¿En qué medida estas funciones pueden ser desempeñadas por otros? ¿Al expandirse los esquemas de CPSA, cómo

³ La publicación “Comenzando con CPSA: una Introducción a la realización de acuerdos de CPSA”, disponible del Grupo Katoomba, proporciona más detalles sobre cada fase y las funciones que se realizan en cada una, senlando herramientas, guías y links de muchas organizaciones que son miembro de Katoomba. La versión electrónica de este documento puedes encontrarla en www.katoombagroup.org.

cumplirán estos roles las entidades privadas? Los resultados finales de las acciones probablemente dependerán del grado en el que las instituciones privadas, civiles y comunitarias evolucionen para proteger y atender las necesidades de los administradores de los ecosistemas y de los beneficiarios. Pero igualmente importante, dependerá de la habilidad de las organizaciones comunitarias de participar de una manera costo-efectiva y de fortalecer su capacidad de involucrarse en las transacciones comerciales.

2.2 Roles y funciones en la evolución de sistemas de CPSA

Esta sección considera la experiencia durante los últimos 15-20 años de las organizaciones e instituciones que han participado en esquemas de CPSA y propone que probablemente habrá fases distinguibles de evolución en el desarrollo de los “mercados” de servicios ambientales. Es dentro de la evolución esperada de las estructuras administrativas de los mercados que las acciones de los donantes y actores gubernamentales y no gubernamentales serán capaces de ejercer influencia sobre dicho desarrollo mientras surgen nuevos marcos legales e institucionales. En la fase inicial, los proyectos individuales y las transacciones de CPSA probablemente promoverán la aparición de esquemas institucionales y administrativos ad hoc a una transacción o acuerdo de CPSA. En las últimas fases de los sistemas de CPSA, se espera que exista una amplia variedad de instituciones y esquemas administrativos, con transacciones de CPSA llevándose a cabo dentro de un sistema caracterizado más como un “verdadero” mercado, donde la información fluya, los derechos sean claros y bien definidos, con transacciones comerciales y los actores respondan a señales de precio del mercado para apuntalar la oferta y demanda.

Un error común al desarrollar estos marcos institucionales, particularmente cuando son diseñados por una entidad central o de gobierno, es que los actores tratan de crear un sistema completo pero complejo que, de facto, no es viable ni es un reflejo del surgimiento orgánico de los mercados derivados de la demanda. Los estudios recientes de modelos para el manejo sustentable de los recursos (Hoefstra, A. 2004) han comparado los sistemas de organización humanos para promover la sustentabilidad dentro del análisis de los ecosistemas naturales y sus respuestas frente al cambio y presión. Estos estudios observan que aquellos responsables del desarrollo de políticas tienden a minimizar la complejidad del marco institucional que planean implementar y crean marcos legales e institucionales que sólo pueden ser sostenidos en un largo tiempo y alto costo. Es probable que los acuerdos más sencillos no garanticen un nivel específico de sustentabilidad, pero pueden ser más resistentes a los cambios y presiones sobreviviendo mejor en el largo plazo.

En la **primera fase** los esquemas de CPSA generalmente se desarrollan bajo el ímpetu del gobierno, o impulsados por organizaciones sin fines de lucro que consideran la CPSA como una manera positiva de desarrollo comunitario y ambiental. Esta fase se caracteriza por la predominancia de varios proyectos piloto y de acuerdos de CPSA surgiendo independientemente en varias partes del mundo. Los derechos sobre el uso de suelo y los servicios ambientales no siempre son claros, ni están bien definidos, y los proveedores enfrentan grandes costos de transacción al definir e implementar las distintas facetas del desarrollo de proyectos de CPSA. Los gestores de recursos deben acercarse a instituciones de apoyo con experiencia técnica y, en muchos casos, estas no se encuentran especializadas en la CPSA.

Mientras las iniciativas de CPSA se han desarrollado durante los últimos quince años, se han construido pocos vínculos y sinergias entre los actores de los distintos proyectos y, de esta manera, el contexto es altamente fragmentado. Las instituciones están involucradas principalmente en una base de caso a caso mientras aprenden sobre su rol potencial en los mercados. En esta etapa, particularmente en los países en vías de desarrollo, el rol del gobierno como un comprador igual, y como vendedor, los gobiernos desempeñan una variedad de funciones de mercado requeridas, incluyendo el apoyo técnico al diseño del proyecto, la verificación y monitoreo del servicio provisto y también juegan el rol de intermediario para establecer compradores del sector privado. El caso de la Comisión Nacional Forestal de México en el programa de Pago por Servicios Hidrológicos comenzó de esta manera. Algunos analistas del tema, generalmente se refieren a las transacciones de CPSA como “tipo mercado”, reconociendo que las instancias no son caracterizadas como un “mercado ambiental” como es descrito por la teoría económica.

Una **segunda fase** del mercado de servicios ambientales está ya evolucionando lentamente, mientras las lecciones sobre los defectos y limitaciones de los acuerdos institucionales actuales y los resultados de la CPSA comienzan a evidenciarse. Se espera que esta segunda generación del mercado de CPSA demuestre más integración, tanto entre las instituciones involucradas en diferentes proyectos, así como por los actores vinculando la oferta de sus distintos servicios ambientales, por ejemplo, vendiéndolos en un formato “canasta”⁴. Las iniciativas a nivel de paisaje también se vuelven más relevantes, creando así la oportunidad para impactos de gran escala en el ecosistema y en los resultados económicos de los vendedores de CPSA. En la mayoría de los casos, los derechos de propiedad serán mejor definidos, así como con mayor grado de cumplimiento y podrán ser transferibles. Se espera que las diferentes

⁴ Los proyectos “canasta” de servicios ambientales son aquellos en donde el proveedor/comunidad identifica y vende múltiples servicios ambientales (carbono, agua, biodiversidad) al mismo tiempo.

categorías de esquemas de CPSA⁵ cada vez sean mejor diferenciadas y que también se establezcan reglas de operación y prácticas para los segmentos de servicios ambientales de carbono, agua y biodiversidad.

Se espera que mientras más jugadores se sumen en encontrar su rol apropiado y mientras las transacciones de CPSA se necesitan ser más sofisticadas, los diferentes actores necesitarán adoptar los roles que se necesitan. En las etapas tempranas de esta fase, donde se argumenta se encuentra actualmente la CPSA en América Latina, existen ineficiencias y duplicidades que puede resultar en un periodo de altos costos de transacción. De manera similar, con la proliferación de los participantes y el alto interés, la información sobre vendedores, compradores y la intermediación en los servicios ambientales se convierta más accesible, reduciendo la incertidumbre del mercado⁶. Todos los actores (compradores, vendedores e intermediarios) se beneficiarán de este aumento en la transparencia. En teoría, el escenario se establecerá para la disminución de los costos de transacción en la CPSA mientras el actor más eficiente y mejor preparado se sobrepondrá a los menos eficientes. Las instituciones de cooperación internacional y nacional potencialmente pueden guiar la evolución de las instituciones actuando en sus iniciativas y disminuyendo el periodo de desperdicio de recursos involucrándose analíticamente con procesos e instituciones seleccionados. Las transacciones se pueden basar en la confianza y se espera que las relaciones lentamente den lugar a transacciones y acuerdos basados en la postura legal, experiencia y reputación de las organizaciones.

Mientras disminuye la intervención directa del sector público en la implementación, los intereses públicos pueden estar menos salvaguardados, a menos que las lecciones institucionales y administrativas clave sean clarificada y llevadas a la práctica, ambas legalmente o de manera diferente.

La claridad de los derechos de propiedad es la base de las transacciones legales. Así, se espera que las instituciones que pueden certificar la validez de dichos derechos, jueguen un rol más amplio dentro de la estructura administrativa. La flexibilidad predefinida en el establecimiento de marcos legales para CPSA permitirá la transferencia de los derechos de propiedad. También se espera que una agencia de control que monitoree el cumplimiento de los derechos legales y participe en la resolución de conflictos desempeñe un rol preponderante. Otra área en la que instituciones de apoyo pueden desempeñar un rol en África, Asia y América Latina es

⁵ Como se describe en el documento #1 de esta serie, estos incluyen los pagos públicos, el comercio abierto, los acuerdos privados y el eco-etiquetado de productos

⁶ Se testigo de esfuerzos como el del proyecto Mercados Ambientales del Grupo Katoomba para dotar de transparencia el sistema de CPSA. En desarrollo en www.mercadosambientales.com (la versión en español y www.ecosystemmarketplace.com en inglés)

en el fortalecimiento de la transparencia y en el cumplimiento de estos necesarios marcos legales.

Es probable que las metodologías más ampliamente aceptadas para establecer la validez de la provisión del servicio ambiental sean un componente esencial del desarrollo del mercado de CPSA. Los sistemas de estándares, monitoreo y verificación, la utilización de un tercero cuando sea necesario, evolucionará para garantizar el valor, la duración y el cumplimiento de los servicios ambientales que son vendidos y comprados.

Es importante para los muchos proveedores de servicios ambientales de escasos recursos considerar que esta etapa puede conducir a una mayor transparencia en los procesos de verificación de los servicios ambientales, la transferencia de los derechos legales y que le permita a los compradores e instituciones financieras considerar mecanismos financieros flexibles que pueden ser diseñados para estar en línea con las necesidades de liquidez de los grupos marginados, gestores de recursos y propietarios.

Mientras los sistemas de CPSA maduran en una **tercera fase** de desarrollo, las nuevas instituciones evolucionarán para cumplir la necesidad de rápido crecimiento del mercado. Esta es la etapa en la que se puede hablar de los “mercados” de CPSA –en el sentido de tener múltiples compradores y múltiples vendedores compitiendo en jugar parte de las transacciones, respondiendo a las señales del mercado⁷.

Se espera que la información sea tanto más transparente como accesible, conduciendo a una amplia participación de una serie de instituciones que cumplan los roles que se mencionaron anteriormente y de los que se profundizará en la próxima sección que abordará los roles y funciones de las instituciones. En lugar de prescribir determinados comportamientos o el uso de tecnologías específicas a través de la regulación, las iniciativas basadas en el mercado se basan más bien en las señales de precio para afectar el comportamiento en relación al medio ambiente. En esta última fase del mercado, se espera que existan más mercados del tipo “límite e intercambio”, se estandaricen las unidades de medición, se dé un aumento de la liquidez de los servicios ambientales y que la comercialización se convierta en algo posible y más prevalente. Los servicios ambientales serán transformados en un cierto tipo de bienes de –materia prima- que podrán ser medidos, valuados y vendidos y los riesgos, que son parte de las transacciones de CPSA, serán incorporados a los costos y prácticas. Una manera en la que los riesgos de inversión pueden ser diversificados es a través de portafolios de proyectos más amplios. Entidades en el sector privado desempeñarán

⁷ Muchos mercados de CPSA serán definidos según las diferentes geografías, por ejemplo en la CPSA por servicios hidrológicos; la ubicación de los vendedores se encuentra necesariamente en la misma cuenca hidrológica que el comprador. En contraste, el mercado de carbono y de biodiversidad son de naturaleza más global.

más roles, requiriendo así un menor apoyo por parte del gobierno e instituciones de cooperación internacional, a excepción de roles más amplios de interés público social.

Un mensaje clave de esta síntesis sobre el potencial de la evolución de servicios ambientales desde la prevalencia actual de proyectos de CPSA a interacciones –tipo mercado- en el futuro, es que se espera que muchos de los nuevos actores estén aún por surgir. También es importante notar que mientras la teoría general de desarrollo de mercado es aplicable al contexto de CPSA, muchos de los roles y actividades de mercado esperados necesitarán ser *creados*, en lugar de que se espere que emerjan por sí solos, como ocurren en los mercados donde las entidades con fines de lucro surgen naturalmente. Esto es especialmente cierto si se espera mantener una perspectiva pro-pobres.

La estructura institucional de esquemas de CPSA puede ser muy compleja y varía dependiendo de, por ejemplo, la localización, la estructura institucional existente y las alianzas existentes previamente entre los vendedores y las instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil en el área. El diagrama 1 muestra algunas de las interacciones potenciales entre las instituciones. En algunos lugares pueden existir instituciones más desarrolladas que desempeñen roles más específicos, mientras que en otros pueden depender de una institución que ayude a cumplir varias funciones a la vez. Es difícil hablar de un modelo de instituciones cuya participación es requerida para que la CPSA exista o sea exitosa.

La ventana de oportunidad es corta para transformar los servicios ambientales de acuerdos basados en la confianza y en necesidad por ubicación o interacción de actores, para crear y establecer el marco legal, científico y regulatorio necesarios para que las transacciones se sustenten por sí mismas (moverse de la fase 2 a la fase 3). Muchos de estos mercados en evolución, particularmente el mercado global de carbono forestal, son todavía pequeños y frágiles, dadas sus complejidades. De esta manera, se requieren esfuerzos conjuntos en los próximos años para asegurar una serie de instituciones robustas que garanticen las necesidades de los compradores y vendedores y de la sociedad en su conjunto.

En África, Asia y América Latina existen ya algunas de las características de las primeras dos fases. Generalmente se considera que dentro de América Latina, los sistemas de CPSA se están moviendo de la primera a la segunda fase de desarrollo del mercado que aquí se describe, mientras que la mayoría de los ejemplos de CPSA tanto en Asia como en África se encuentran en la fase inicial del desarrollo del mercado de CPSA.

propietarios y comunidades han trabajado a través de ONG's o intermediarios del sector privado, o instituciones gubernamentales de apoyo, no directamente con los compradores. Algunos de los acuerdos institucionales más flexibles han sido en torno a servicios hidrológicos, variando desde acuerdos ecológicos con las agencias municipales de agua hasta el fomento del manejo y restauración del servicio entre residentes de la cuenca hidrológica, o mediante pagos de un fondo financiado a través de un porcentaje de las tarifas del agua, o ganancias por el manejo de la tierra y actividades de restauración. Algunas de las limitaciones al desarrollar transacciones de CPSA sólidas han surgido debido a la escasa preparación o a intermediarios inapropiados. Varía la experiencia de los intermediarios en servir a las necesidades de vendedores pobres, con muchos intermediarios pobremente informados sobre las opciones institucionales o sobre la naturaleza de los mercados y estándares de la CPSA.

Debido a que la mayoría de los modelos son públicos, hay ejemplos limitados de los tipos de roles que desempeñan los inversionistas privados. Los operadores de turismo han co-invertido con el gobierno en comunidades dentro de una área natural protegida o en zonas de amortiguamiento a cambio de actividades de conservación y rehabilitación. Los fondos de gobierno o las corporaciones han conjuntado el carbono de granjas con sistemas eco-agrícolas para venderlo a una entidad privada, como en el caso de Colombia (MASBOSQUES) o FONAFIFO. El Fondo Forestal Mexicano promueve la co-inversión en el sector privado para transacciones específicas con residentes de áreas de captación de agua degradadas o generalmente al mismo Fondo.

Es más probable que las transacciones propuestas por el gobierno incluyan una serie de elementos en pro de las comunidades marginadas, como la participación de intermediarios, apoyo para la capacitación o servicios financieros para mitigar los costos de inversión del mejoramiento de la tierra y del manejo de recursos. Las excepciones son alianzas público-privadas como MASBOSQUES o una serie de acuerdos entre los operadores turísticos y los residentes de áreas protegidas, quienes han financiado cambios de uso de suelo o el manejo y construcción de capacidades.

Los contratos mediados por intermediarios son comunes e involucran instituciones como minoristas, agregadores, corredores y organizaciones que desempeñan múltiples roles. Los servicios que proporcionan organizaciones como el Centro de Edimburgo para la Gestión del Carbono, generalmente son necesarios en un escenario de transacciones de CPSA pro-pobres, en el sentido que muchas comunidades carecen de varias áreas de capacidad requeridas para entregar un servicio ambiental de alta calidad y con rigor científico.

Tipología de la participación de las comunidades en modelos actuales de CPSA

Las experiencias actuales con comunidades y pequeños propietarios incluyen CPSA de grandes inversiones, desde programas del gobierno chino de \$5 mil millones de dólares, hasta iniciativas locales pequeñas; pagando desde la no utilización de los recursos para promover los servicios ambientales, hasta la movilización de nuevas inversiones en áreas ricas en recursos donde los servicios ambientales pueden ser desarrollados; desde pagos individuales a pagos a escala comunitaria. El tipo de servicio involucrado incluyen el manejo forestal y la conservación de los servicios hidrológicos, con y sin re-vegetación, la conservación de la biodiversidad, la remoción de plantas invasoras, el control de la salinidad a través de la re-vegetación, el manejo de plantaciones para la captura de carbono, el control biológico de plagas y servicios ambientales en paquete.

Acuerdos: Existe una variedad de tipos de acuerdos entre compradores y vendedores.

Compradores:

- Operan por su cuenta (compradores individuales)
- Estructurar el acuerdo de PSA en conjunto con otros (múltiples) compradores. Más de un solo comprador también puede comprar separadamente los servicios ambientales de un vendedor.

Vendedores generalmente se encuentran operando:

- Bajo una asociación comunitaria vendiendo servicios o en tierras comunitarias o en tierras donde los miembros de la comunidad tienen derechos de propiedad.
- En una asociación establecida para vender un paquete de servicios como propietarios individuales de la tierra, inclusive cuando operan de manera comunitaria o utilizan fondos para fines comunitarios.
- Por su cuenta, cuando los gobiernos o agencias de gobierno tienen derechos de propiedad en las tierras donde viven las comunidades y hay vendedores. En estos casos, las agencias subcontratan a la comunidad o a miembros de ella para el manejo del servicio ambiental (Nueva Zelanda).

La tabla 1 que se presenta a continuación, sintetiza una serie de estudios de caso preparados por Forest Trends (Bracer, C. et al 2006) sobre compradores individuales y múltiples, con información sobre la intermediación en la siguiente tabla. Los intermediarios incluyen unidades especiales como agencias de gobierno, asociaciones de usuarios de recursos (usuarios de agua, etc), asociaciones de campesinos, universidades con experiencia en CPSA, fideicomisos o equipo de fondos de desarrollo especiales, organismos operadores del agua e hidroeléctricas o especialistas privados contratados por donantes. La experiencia actual es limitada en donde las compañías privadas son compradores, particularmente en países en vías de desarrollo con

administraciones deficientes y sin criterios de gobierno respecto a estándares y el manejo de riesgos. Lo más común son los compradores y vendedores individuales, o un comprador adquiriendo servicios de un propietario que subcontrata a individuos o comunidades para administrar las tierras, comúnmente en aquellos lugares como parques nacionales, reservas o tierras forestales donde la tierra es propiedad del gobierno, pero donde viven comunidades que ayuda a mantener los recursos. Hay pocos casos de propietarios individuales asociándose colectivamente para la venta de servicios.

Los **tipos de pagos** también varían, involucrando pagos en efectivo o especie, incentivos fiscales o desembolsos de fideicomisos. Los paquetes de compensación también pueden incluir beneficios no monetarios, como el apoyo a estrategias comunitarias para turismo ecológico o rural, mercados internacionales para servicios ambientales, etc. Adicionalmente, la asistencia técnica, el financiamiento de inversiones o el apoyo en cuestiones de marketing también pueden ser incluidos en los paquetes de compensación. Los medios para canalizar los fondos a los vendedores también varían, desde pagos directos a los propietarios de las tierras, pagos a un fideicomiso, o pagos a la organización comunitaria para que sean distribuidos. Algunas de estas diferencias pueden notarse en la Tabla 1. El mecanismo más común es el fideicomiso, visto aquí en 7 de 15 casos, a través del cual los compradores, intermediarios y generalmente las comunidades participan en el manejo de los fondos.

Involucrando y empoderando los administradores de recursos naturales de las comunidades locales. Adicionalmente al rol de los costos de transacción y los derechos de propiedad en forjar los incentivos y el éxito en la gestión participativa de los recursos, otro factor crucial son los cambios en los beneficios netos que perciben los participantes por utilizar el recurso de la comunidad. A través de interacciones entre los actores clave mediante estrategias de MRN, se calcula el valor de los servicios ambientales. Si la comunidad aprecia el valor de los servicios ambientales es más sencillo crear un mutuo entendimiento de las formas de compensación.

Los mecanismos de CPSA necesitan tomar en consideración las interacciones con los diferentes grupos de actores clave, los beneficiarios (compradores), los intermediarios y los vendedores/administradores, con un enfoque de asistencia a los grupos vulnerables de tal medida que tenga posibilidades de expresar sus intereses y participar en la toma de decisiones.

Tabla 1: Ejemplos de estructuras de acuerdos de CPSA						
Tipo de Transacción	América Latina	Tipo de comprador	Asia	Tipo de comprador	África	Tipo de comprador
Comprador individual						
Vendedor comunitario	Santa Catarina Ixtepeji, México	Fondo Forestal gubernamental; Fondo Biocarbono agrupa a compradores	Comunidad Nam Ty en Vietnam vende biocarbono a programa de ID financiado por Suecia;	Gobierno/donador; múltiples compradores organizados por una ONG por los créditos de carbono	Comunidad ecoturística Masai vende valores de biodiversidad	Turistas individuales
	San Nicolás, Colombia, propietarios locales venden carbono a través de una corporación de cuenca hidrológica local	Mercado de carbono, MASBOSQUES como intermediario, corporación, pública, privada con fondos fiscales para municipios con más servicios ambientales	Localidad Chalpadi, Andra Pradesh, India			

Propietario vende y contrata servicios de vendedores comunitarios		Instituciones Ambientales estatales, Brazil	Gobierno del estado Macquarie créditos de salinidad, Australia	Gobierno	
Individuales en una asociación-agua	Programa de la Cuenca hidrológica del valle del Cauca	Asociaciones de uso de agua de propietarios cuenca arriba			Concesiones de vida Silvestre a comunidades para caza en safaris en el sur de África Zimbabwe, Mozambique Cazadores de safari a través de operadoras turísticas
Tipo de Transacción	América Latina	Tipo de comprador	Asia	Tipo de comprador	África Tipo de comprador
Múltiples compradores					
Vendedor comunitario-carbono	Scolec-Te, México, Cuenca hidrológica	Future Forests y la Federación Internationale de Automobile, vía ECCM			Comunidad Nhambita, Mozambique distribuye unidades de reducción de emisiones; Asociación de Guías del Bosque Arabuko Sokoke (ASFGA), Kenya "Future Forests" agrega compradores; USAID y el Fondo de Naturaleza Alemana (pagos biodiversidad)

<p>Propietario vende y contrata servicios de la comunidad-agua</p>	<p>FONAG, Ecuador: fondo hidrológico, pagos a campesinos cuenca arriba para proteger la calidad y cantidad del agua; municipio de Pimampiro</p>	<p>Compañía de Agua de Quito compra de parques que subcontratan a comunidades; gobiernos municipales</p>		<p>Trabajando por Agua, Sudáfrica. usuarios del agua compran del programa, 33,000 contratos individuales; Proyecto ecoturístico del bosque Budongo asociación comunitaria, Uganda</p>	<p>DFID Reino Unido y NORAD, Noruega compran créditos de biodiversidad con las cuotas de los turistas</p>
--	---	--	--	---	---

Roles institucionales desempeñados en la CPSA. Existe poca información respecto a la adecuación de los servicios proporcionados por los gobiernos, organizaciones comunitarias, proveedores privados de servicios y de ONG´s así como de las ventajas comparativas o los costos de intervención. Todavía pocas organizaciones o asociaciones comunitarias proporcionan servicios, información o construcción de capacidad. En la mayoría de los casos faltan ejemplos de las instituciones que ayudan a los campesinos y comunidades a manejar el riesgo, proporcionando necesidades financieras interinas o negociando y mediando conflictos.

Una serie de experiencias en rápido crecimiento en Ecuador, en América Latina, involucran la compensación y pago del manejo de la cuenca hidrológica, variando desde esquemas de pago desarrollados por municipios a fondos hidrológicos creados por la compañía de agua de Quito con participación de la agencia de áreas protegidas, FONAG. La “verdadera” y original experiencia de Ecuador con la CPSA es en el municipio de Pimampiro y el bosque Nueva América, que protege la cabeceras del río del sistema municipal de agua. Los residentes reciben un pago por proteger sus tierras a través de fondos recaudados del sistema de agua. Existen modelos similares en Brasil, Bolivia, Perú y México, pero la información sobre su institucionalidad es limitada.

Ejemplos adicionales del taller regional incluyen la CPSA que compensa a los campesinos por conservar la sabana o dejar su tierra en barbecho, arrendar o concesionar bosques del estado o la gestión de tierras de sabana para la observación de la vida silvestre o con valores para la caza, a cambio de la conservación de valores de biodiversidad. Varios proyectos que se encuentran en procesos son alianzas público-privadas para desarrollar acuerdos de “límite e intercambio” para la compensación de carbono (el proyecto vainilla-jatropha en el Centro ECM para aceite y reducción de importaciones).

Ejemplo de CPSA	Rol del gobierno	Rol de ONG	Role de la comunidad/organización de campesinos	Rol de comprador del sector privado o empresa
México: Comunidad de Sta. Catarina Ixtepeji, cerca de la ciudad de Oaxaca.	CONAFOR Comisión Nacional Forestal identifica o aprueba proyectos/actividades y hace pagos de un fondo	La comunidad tiene su propio plan de entrenamiento profesional para desarrollar habilidades	Unidad Especial en la empresa comunitaria desarrolla y monitorea el pago de las actividades para mejorar la biodiversidad de la cuenca hidrológica	Asesores forestales contratados incluyen la CPSA en la planeación
Fondo para el Agua (FONAG)	Gobierno de la ciudad de Quito y Servicio de Parques son las	ONG-FONAG con fideicomiso; recursos de The		Agencia municipal de aguas y saneamiento de

Ecuador	agencias responsables de FONAG. Monitorear y buscar el cumplimiento y promover proyectos	Nature Conservancy y Fundación Antisana		Quito proporcionan costos de arranque
Programa hidrológico de la corporación del Valle del Cauca, Colombia	Autoridades estatales y municipales promueven y monitorean el modelo		Asociaciones de usuarios Voluntarios del Agua (14) están agrupados en la asociación más amplia CORPOCUENCAS	
Trabajando por Agua Sudáfrica	Departamento de asuntos hidrológicos y sistemas de cuentas forestales (WARMS).	Información, diseminación, alcance, asistencia técnica	Asociación de uso de Agua	
Proyecto de créditos de salinidad Macquarie Australia	Bosque Estatal de Nueva Gales del Sur tiene título para convertir el recurso en madera en tierras privadas.; alcance y extensión		Campesinos y productores de madera bajo el control del Bosque Estatal	Compañía de Food and Fiber del Río Macquarie proporciona fondos
Comunidad Nam Ty, Vietnam	Gobierno supervisa el programa		Reuniones participativas con comunidades para discutir y aprobar acuerdos con compradores	
Agroforestería San Nicolás, Colombia	CONARE Reg. Agencia ambiental proporciona contraparte al gobierno, participa en MASBOSQUES y monitorea.	MASBOSQUES creada en la cuenca hidrológica con actores gubernamentales y no-gubernamentales. Opera el fideicomiso	Campesinos y asociaciones acuerdan un uso sustentable de la tierra y actividades productivas en el cuenca hidrográfica.	“Intercooperation” y UICN invierte en créditos de carbono
Proyecto de carbono Scolel-Te México	Organizaciones de campesinos aliadas a otras instituciones locales.	ECCM proporciona varios servicios de apoyo	Actividades forestales planeadas e implementadas por grupos y pequeñas comunidades afiliadas a organizaciones locales	Ingreso en el proceso

Ejemplo de CPSA	Rol del gobierno	Rol de ONG	Role de la comunidad/organización de campesinos	Rol de comprador del sector privado o empresa
Proyecto comunitario de carbono Nhambita Mozambique	DFID y la Comisión Europea ayudaron a financiar el proyecto.	Universidad de Edinburgo e ICRAD proporcionan apoyo técnico		Envirotrade Limited: diseño del proyecto y financiamiento
Comunidad Giang Cai, Vietnam	Financiamiento por parte de la Agencia Sueca de Desarrollo, equipo local de extensión de distritos			
Comunidad Chalpadi, India	Agencia integrada de desarrollo tribal financia las plantaciones.	ONG local como intermediaria con individuos privados	Grupo Comunitario de Auto Ayuda coordina las actividades y acuerdos	Individuos privados
Proyecto Arabuko Sokoke, Kenya	El gobierno dado que el bosque es una tierra pública.	Naturaleza Kenya opera el proyecto en campo	ASFCA es la entidad comunitaria.	
Fondo Forestal de Conservación Mgahinga Bwindi, Uganda	GEF- Banco Mundial, el gobierno de Uganda a través de la autoridad de vida silvestre de Uganda (UWA)	Un fideicomiso también se estableció para el Fondo de la Reserva.	Comité Directivo de la Comunidad Local; comunidades	
Proyecto de Desarrollo Ecoturístico del Bosque de Budongo Uganda	Agencia de áreas protegidas.		Comunidades	Un premium pagado por el turismo;
Área de Conservación Guanacaste, Costa Rica	Comunidad de Guanacaste			Compañía local de producción de naranjas paga área de conservación por un paquete de servicios ambientales.

Contexto institucional para PSA pro-pobres. Las cuestiones legales e institucionales para diseñar e implementar CPSA pro-pobres efectivos, variará dependiendo del tipo de recurso y la relación histórica de la población local y el recurso, así como las tendencias actuales de manejo y uso. Las comunidades y familias marginadas que se dedican a la agricultura, ganadería o manejo de los bosques enfrentan diferentes limitaciones y oportunidades dependiendo de la historia de su relación con el recurso en cuestión y dependiendo también de las tendencias de uso de suelo. Forest Trends y Ecoagricultural Partners desarrollaron una tipología de conservación comunitaria que proporciona una posible tipología de investigación que hace una diferenciación entre pueblos indígenas y pueblos tradicionales, habitantes de las fronteras agrícolas, campesinos de largo tiempo o pastores que enfrentan el manejo de recursos en disminución y habitantes que se dedican al agro-pastoreo y actividades forestales que han sido exitosos en restaurar la base de sus recursos, no obstante generalmente con el riesgo de retroceso. Lo que es relevante de esta tipología es la naturaleza de la tenencia y derechos de uso, el conocimiento y práctica del manejo integrado de ecosistemas y el monitoreo de los recursos; el conocimiento indígena, el capital social y político de organizaciones internas y las alianzas con otros actores clave así como la relación con los compradores.

Tabla 3: Potencial de la CPSA de acuerdo a la Tipología de Comunidades		
Tipología de Conservación Comunitaria /Uso	Potencial y Limitaciones de la CPSA	Opciones Institucionales Potenciales y Roles
Tierras de comunidades indígenas/ aquellos con largos periodos de uso de la tierra, derechos relativamente seguros y prácticas de manejo existentes e instituciones culturales importantes para el manejo sustentable de los ecosistemas.	No mecanismos de mercado, reconocimiento seguro de derechos de tenencia, reconocimiento de las prácticas y criterios tradicionales de manejo. Evitar establecer precedentes en usos de suelo aceptados y sistemas administrativos versus sistemas tradicionales (roza, tumba y quema) o elecciones culturales. Evitar sobreponer instituciones externas complejas. Falta de flujos de información horizontal.	Estudiar experiencias con el eco-etiquetado, mercados socialmente responsables. Estudios de Bolivia sobre el éxito/fracaso de la descentralización del manejo de recursos, resolución de disputas e inversiones locales en municipios con información, autoridad y algunos recursos, sociedad civil empoderada, y algo de compromiso/presencia del gobierno central.
Tierras en la frontera agrícola y tierras altas frágiles donde no se reconocen	Donde los gobiernos pueden estar más interesados en CPSA, sin embargo es más difícil tener afectar a las comunidades marginadas o	Gobiernos locales como corredores efectivos de CPSA con las comunidades y pequeños actores, particularmente en regiones remotas.

<p>muchos derechos y generalmente hay problemas administrativos, por ejemplo, no es fácil desarrollar las instituciones requeridas.</p>	<p>sólo los resultados. Agentes recomendando prácticas de uso de suelo necesitan tener conciencia sobre los altos riesgos de fracaso para los pobres, si no los resultados deseados o los retornos adecuados relativos a los costos de oportunidad serán difíciles de alcanzar.</p>	<p>ONG 's como fuertes defensores si están bien informados sobre cuestiones que enfrentan los campesinos y comunidades pobres enfrentan y si conocen las lecciones particulares en y de las dinámicas de CPSA. Las ONG 's, actores del sector privado para mecanismos informales de resolución de controversias y aumentar la conciencia del gobierno, roles en la evaluación y verificación del cumplimiento.</p>
<p>Áreas asentadas en áreas rurales y en múltiples paisajes donde existe un peligro de que las prácticas de uso de suelo no incluyan aquellas favorecidas por los pequeños propietarios locales.</p>	<p>La mayoría de los pobladores tienen poder de negociación limitado, relaciones organizacionales, o influencia política para asegurar el cumplimiento con contratos. Los incentivos a corto plazo serán necesarios. Hay riesgos de fracasos costosos. Aquí y más adelante, cuestiones por: a) negociar contratos y recursos para el no cumplimiento; b) incorporar la flexibilidad del contrato; c) el acuerdo no muy complejo (por ejemplo, el fideicomiso debe de ser manejable por múltiples corredores y actores principales)</p>	<p>El desarrollo institucional sano puede resultar en buenas prácticas por parte de los pequeños propietarios. El gobierno es un mediador importante entre los compradores y vendedores, creando condiciones que favorezcan la participación, simplificando y modificando la legislación, derechos de tenencia y su seguridad y tender un puente de capital de corto plazo y asistencia técnica. Desarrollar mecanismos efectivos para la resolución de disputas y asistencia contractual. Las empresas privadas tienen grandes incentivos en aquellos casos donde el valor del recurso es alto (Cuenca hidrológica de San Nicolás en Colombia, Perrier en France, etc).</p>
<p>Áreas con largas historias de asentamientos y prácticas tradicionales pero con recursos degradados a lo largo del tiempo, ahora en proceso de recuperación con</p>	<p>Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, donantes, prestadores de servicios técnicos pueden dar apoyo en fortalecer a asociaciones y cooperativas y promover el aprendizaje compartido. Cultivar instituciones locales, se necesita tiempo y espacio para capacitar a la comunidad. No imponer</p>	<p>En más de 20 años, la escasez de agua hará que los mercados en esta zona sean dominantes, requiriendo un óptimo desarrollo institucional a largo plazo. ONG 's juegan un rol importante en mecanismos informales para la resolución de disputas y llevar estas cuestiones al terreno político. Establecimiento de reglas por múltiples actores clave, aparte del</p>

nuevos mercados y compromisos locales, por ejemplo, la reforestación, manejo de cuencas hidrológicas, eco-agricultura.	estructuras que no puede ser sostenida cuando termina un proyecto piloto.	gobierno y el sector privado. El sector privado como proveedor de servicios y asistencia técnica para los pobres. La mayoría de las empresas se involucrará en base al riesgo y a los retornos.
--	---	---

Factores institucionales que limitan la participación de los pobres. Las experiencias reportadas de estos casos sugieren que los pobres enfrentan limitaciones institucionales particulares en la participación en la CPSA (Smith y Scherr 2002; Scherr et al 2006). Estos incluyen:

- **Información limitada** de intermediarios acerca de la **economía de uso de tierra y formas de vida**, limitada capacidad de reducir costos de transacción
- Pocos mecanismos para **manejar riesgo** (seguro), financiar **costos de arranque** y crear **flujos regulares de ingreso**
- Mecanismos o influencia política para **hacer cumplir contratos, resolver disputas o tratar agravios**
- Poder limitado de **negociación** para influir en las **reglas** del mercado, o en **contratos**
- **Bienes limitados** para **absorber riesgos, invertir tiempo, o aguantar etapas de bajo rendimiento o mayor labor**
- **Organización y vínculos limitados** para ‘unirse’ con otros para el suministro de servicios ambientales y atraer compradores

Lecciones aprendidas de CPSA pro-pobres. En la última década mucho se ha aprendido sobre cómo diseñar proyectos de PSA para que beneficien a las comunidades marginadas y muchas lecciones se pueden tomar prestadas de otro tipo de proyectos de manejo de recursos naturales. Los elementos clave del diseño incluye lo siguiente (Scherr y Bracer 2007, próximamente; Molnar *et al.* 2007, Smith y Scherr 2002; Bracer y Scherr 2005; Rosa *et al.* 2003):

- 1) Proporcionar amplias oportunidades para que las mismas comunidades tengan una contribución significativa al diseño del “acuerdo” y en el control de la implementación. Esto permite a las comunidades diseñar sus propias soluciones de menor costo para entregar los servicios ambientales y mejorarán la sustentabilidad.
- 2) Construir en auto-evaluaciones locales previas de las necesidades y cuestiones relacionadas a servicios ambientales, de tal manera que las comunidades entiendan sus propias prioridades, oportunidades y limitaciones del manejo local de ecosistemas antes de iniciar negociaciones con compradores externos. Esto es relevantes inclusive para PSA

realizados por gestores individuales, para asegurar que los impactos de los cambios del manejo no tendrán efectos no deseados en otros en determinado paisaje.

- 3) Maximizar la flexibilidad del programa para adaptarse a los cambios dinámicos. El PSA debe de ser eficaz a pesar de cambios continuos en el clima, mercados, usos de la tierra locales y población y debe de aprender a adaptarse a innovaciones e información nueva sobre lo que sí funciona. Así, deben de existir mecanismos que permitan una re-evaluación regular de los acuerdos de PSA.
- 4) Trabajar para desarrollar acuerdos/contratos de PSA que aseguren los ingresos locales y los co-beneficios ambientales. Los proyectos del Fondo Biocarbono del Banco Mundial se requieren para demostrar los co-beneficios incluyendo la seguridad alimentaria, el acceso mejorado al agua y combustibles, fuentes de ingresos diversificadas y restauración de tierras de producción degradadas (Fondo BioCarbono 2006).
- 5) Establecer criterios de elegibilidad que incluyan hogares de escasos recursos y comunidades que contribuyan a la administración de los ecosistemas.
- 6) Priorizar comunidades que ya han establecido óptimamente organizaciones comunitarias para emprender la planeación, resolución de conflictos, coordinación, etc., de tal manera que se alcance un mejor desempeño a un menor costo.
- 7) Incluir en el diseño un sistema de certificación que monitoree explícitamente los ingresos y otros co-beneficios. Por ejemplo, la Alianza por el Clima, Comunidades y Biodiversidad ha desarrollado estándares voluntarios para ayudar a diseñar e identificar proyectos de manejo de la tierra que simultáneamente minimicen el cambio climático, apoyen el desarrollo sustentable y conserven la biodiversidad (<http://www.climate-standards.org/>).

3.3 Mecanismos institucionales para reducir los costos de transacción de CPSA para vendedores de escasos recursos

Los costos de transacción incluyen el costo de atraer compradores potenciales (como establecer el potencial del servicio ambiental), los costos de trabajar con socios de proyecto (como negociar con los participantes del proyectos y la construcción de capacidades) y los costos de asegurar que las partes cumplan sus obligaciones (como el desarrollo y cumplimiento del contrato, costos legales y seguros y el monitoreo de los servicios ambientales). En cualquier caso en donde los compradores se encuentren física y socialmente alejados de los vendedores, se requiere una cadena de intermediarios para la transferencia de los fondos. Una evaluación preliminar sugiere que los costos de transacción en proyectos forestales de carbono (actualmente el mercado más complejo) absorbe más del 50% (y en algunos casos más del 90%) del valor total de los pagos realizados, mientras que el productor forestal directamente recibe solamente el residual (Niles *et al.* 2003). El potencial de la CPSA por entregar nuevas fuentes de ingreso a las comunidades rurales, depende crucialmente de reducir los costos y riesgos a través de la “cadena de valor” de la CPSA. Algunos proyectos

piloto de CPSA han encontrado varias formas reducir dramáticamente los costos y riesgos (de Scherr et al 2006):

Simplificando las reglas. Una regla general es utilizar las reglas más sencillas y los mecanismos de cumplimiento más sencillos que satisfagan a los compradores/beneficiarios en el contrato. Una manera de reducir los costos de transacción es simplificar las modalidades de los programas de PSA, por ejemplo, para determinar la línea base y monitorear los resultados de carbono. Las medidas estándar pueden ser desarrolladas y evaluadas científicamente, de manera que sirvan de sustituto de medidas detalladas. Un ejemplo es simplificado en los créditos de reducción de emisiones de carbono, que se calcula utilizando tasas de emisiones referencia estandarizadas para distintos tipos de uso de suelo en ubicaciones definidas. Si es necesario, un descuento incierto podría ser aplicado. Actores independientes determinarían las tasas de referencia y la verificación involucraría a un tercero que confirme que las actividades han sido realizadas (Sandor 2000, citado Landell-Mills, et al 2002).

Facilitar los vínculos entre comprador-vendedor. La mayoría de las CPSA involucran a compradores y vendedores que se encuentran geográfica y socialmente distantes uno de otro. Los costos de búsqueda para encontrar socios para transacciones de CPSA pueden ser muy altos, así como los riesgos. Se han desarrollado varios acercamientos para enfrentar este problema. Algunos países han establecidos “tiendas de 1 parada” para compradores potenciales de compensaciones de emisiones de carbono, donde pueden encontrar todas las reglas relevantes, identificar vendedores pre-seleccionados y aprender sobre intermediarios locales bien informados. Los gobiernos, ONG’s y grupos del sector privado también han establecido plataformas temporales para que los compradores y vendedores se encuentren cara a cara e intercambien información sobre los recursos y necesidades. *Mercados Ambientales* del Grupo Katoomba ha comenzado a publicar información electrónica sobre ofertas para comprar servicios ambientales.

Simplificar los seguros. Dado que la CPSA involucra contratos por la entrega de servicios, se necesita desarrollar mecanismos ya sea para los vendedores o los compradores, o para ambos, para asegurarse frente a la no-entrega. Un acercamiento a esto es el “auto-seguro”, en donde los administradores de las tierras producen más servicios de a lo que se han comprometido (por ejemplo, al planear un área extra para compensaciones de carbono), o contratos de compradores por más servicios de los que necesitan. Por ejemplo, en Guatemala los mercados de servicios hidrológicos requieren planes para ofrecer tres veces el área, para asegurar la entrega de los servicios contratados al inversionista. En algunos casos, las ONG’s absorben los riesgos de los contratos de CPSA; si bien se debe de tener cuidado en que reconozcan explícitamente los riesgos organizacionales que implica para ellos y manejarlos activamente. Los gobiernos generalmente juegan el rol de absorber el riesgo de tanto los compradores como los vendedores, pero esto deba verse probablemente como algo transitorio. Los riesgos

de la CPSA pueden reducirse diversificando la fuente de los fondos. Por ejemplo, la CPSA en China se desempeña, en todos los niveles, por agencias de gobierno. FONAFIFO de Costa Rica, aunque fue creado por el estado, tiene la habilidad, y la flexibilidad, de poder comportarse (relativamente) como una organización privada. En Costa Rica los fondos vienen de impuestos establecidos y destinados, mientras que en China vienen del presupuesto general y, por lo tanto, son sujeto de grandes fluctuaciones de financiamiento (IIED 2005).

Explotar economías de escala. Ya que los costos como el diseño del proyecto, la gestión y la certificación son caracterizados por economías de escala, el tamaño del proyecto tiene un efecto importante en los costos unitarios. Los costos de transacción pueden ser ampliamente reducidos desarrollando proyectos en comunidades donde existen ya organizaciones locales y programas de desarrollo participativo en desarrollo, con representantes comunitarios ya seleccionados y autorizados para negociar con personas externas. Por ejemplo, las comunidades indígenas organizadas en El Salvador han hecho sus propios diagnósticos de las necesidades y prioridades locales y están activamente comercializando servicios ambientales específicos de áreas concretas que contribuirían a alcanzar esas prioridades (Rosa *et al.* 2003).

Si se encuentran servicios ambientales críticos en áreas con poca organización, las ONG's p agencias públicas con un interés en co-beneficio, puede estar dispuesta a cubrir ciertos costos de transacción para una organización comunitaria requerida para los pagos por servicios ambientales. Los grupos intermediarios con experiencia en organización comunitaria pueden responsabilizarse por la gestión de proyectos locales e intermediar entre los inversionistas y las comunidades locales. Donde se requieran habilidades altamente especializadas, esto puede ser contratado. Debido a que el bióxido de carbono puede ser secuestrado casi en cualquier lugar (a diferencia de los servicios hidrológicos y biodiversidad que requieren áreas específicas), los proyectos basados en un área (algunas veces llamados "proyectos burbuja") pueden ser diseñados en donde una jurisdicción entera se compromete a un aumento definido en la cobertura forestal o en el área del bosque protegido. Esto incrementa la flexibilidad del uso de suelo y es especialmente útil para paisajes mosaico dominados por parches de bosques no-contiguos (Smith y Scherr 2002).

Los proyectos pueden ser agrupados en un acuerdo tipo "fondo mutuo" para disminuir significativamente los costos de transacción y el riesgo de fracaso individual del proyecto y así ofrecer especialización. Por ejemplo, la Fundación Face, organización sin fines de lucro e independiente, ha desarrollado un portafolio de cinco proyectos en cinco países, afectando 135,000 hectáreas que están secuestrando 82 millones de toneladas de carbono (Emmer y Verweij 2000). El Fondo BioCarbono y el Fondo de Carbono y Desarrollo Comunitario del Banco Mundial, también son ejemplos de esto. Los fideicomisos ambientales a nivel nacional y local también podrían proporcionar inversiones.

Las organizaciones intermediarias pueden atraer inversionistas haciendo un “paquete” de proyectos dentro de un país para comercializar una amplia oferta de servicios ambientales (como compensaciones de carbono). Por ejemplo, los mercados de Costa Rica certificaron Compensaciones Comerciables de dos grandes proyectos “sombrija” a nivel nacional para la protección, regeneración y reforestación de cerca de un millón de hectáreas de bosque de contratos de pequeña en su mayoría campesinos (Chomitz, et al 1999).

Coordinación Institucional. La participación de productores forestales de pequeña escala en mercados ambientales también requiere innovaciones institucionales por parte del gobierno para reducir costos de marketing y reducir los riesgos para compradores externos e inversionistas. Como algunos mercados están madurando, sistemas de comercio más abiertos empezarán a remplazar a los acuerdos cerrados y los productores, compradores e inversionistas desarrollarán instituciones cooperativas. Las organizaciones intermediarias atraerán a inversionistas haciendo un “paquete” de proyectos dentro de un país o región para comercializar las reducciones de carbono, créditos de biodiversidad o servicios hidrológicos. Muchos esquemas de mercado requieren organización, entrenamiento y la gestión de una gran cantidad de personas para desarrollar estándares de manejo, asignar valor a los créditos, proveer asistencia técnica para diseñar intervenciones, negociar contratos y monitorear y verificar el cumplimiento. Se necesita que los especialistas técnicos trabajen conjuntamente con los usuarios de la tierra para definir la “materia prima” apropiada que refleje claramente los vínculos entre el manejo del bosque y los resultados obtenidos en servicios ambientales, así como desarrollar estándares de desempeño alternativos en donde exista un entendimiento imperfecto de los servicios del ecosistema. Programas de “límite e intercambio” y esquemas privados de PSA que involucran varios compradores y vendedores, requieren registros maestros para la jurisdicción en donde se registran las obligaciones y los créditos. Los mercados secundarios para dichos créditos pueden ser establecidos en intercambios seguros. En muchos casos, las instituciones existentes, como los servicios financieros, seguros legales y otros negocios de servicios de soporte pueden adquirir información específica y habilidades para trabajar en los mercados de servicios ambientales.

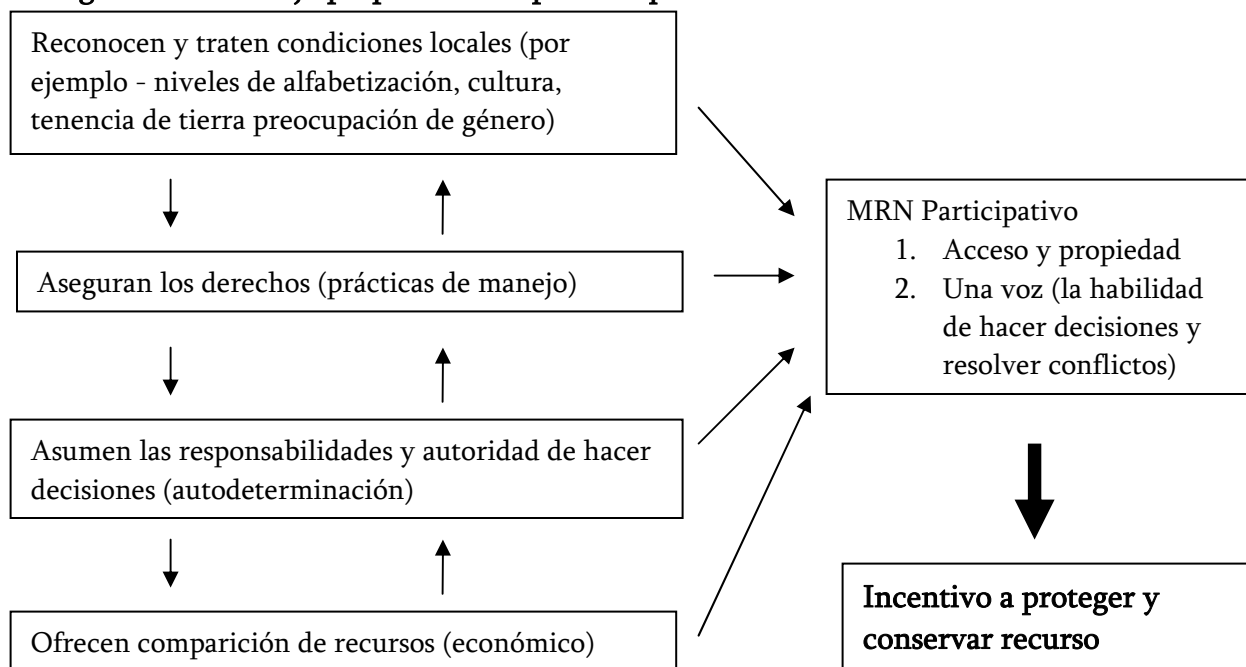
3.4 Experiencias de otros Modelos de Manejo de Recursos Naturales pro-pobres

Otros modelos pro-pobres de manejo de los recursos naturales, incluyendo modelos de forestería comunitaria y modelos conjuntos o de co-manejo de participación gubernamental y local, han proporcionado también lecciones importantes para ser consideradas en la administración de CPSA. Los participantes del taller en Asia invirtieron tiempo considerable en las lecciones aprendidas del manejo forestal conjunto, forestería comunitaria y modelos de biodiversidad de co-manejo para el desarrollo de instituciones de CPSA. Existen muchas lecciones en términos de sensibilidad de cuestiones sociales, reglas del juego y condiciones económicas subyacentes, incluyendo la repartición de beneficios, el impacto de los costos de transacción en la comunidad para llevar a cabo colectivamente el manejo de recursos y

actividades de conservación (tabla 2). En este sentido, las reglas deben de ser sensibles frente al hecho de que, generalmente, los derechos sobre los recursos naturales los detentan múltiples individuos e instituciones (hogares, comunidades, el estado) y que los sistemas de compensación y roles institucionales pueden ser multi- nivel.

Recuadro 2: Construyendo bloques para el co-manejo de CPRA pro-pobres

Arreglos de co-manejo proporcionan opciones que →



El co-manejo y los acuerdos de forestería comunitaria auto-iniciados han desarrollado una serie de instituciones autónomas para regular el uso de recursos, resolver conflictos, guiar las negociaciones y la toma de decisiones y balancear las prioridades y los múltiples intereses de los actores clave. En el diseño de la CPSA, los mecanismos de cumplimiento basados en instituciones locales pueden proveer una mayor certidumbre a la comunidad con respecto a sus roles y la autoridad encargada de la toma de decisiones puede ser construida en base a modelos exitosos de sistemas auto-iniciados.

Las cuestiones sociales tratadas en los acuerdos de co-manejo, incluyen las preferencias culturales, las formas tradicionales de organización y las prácticas de uso de suelo, las relaciones de poder, incluyendo el género, cuestiones que afectan la capacidad de la comunidad y su interés en actividades de manejo ambiental. Las reglas del juego asignan diferentes roles y responsabilidades a las partes involucradas, incluyendo a grupos usuarios de servicios, intermediarios como organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales y el sector privado. Estas reglas también aseguran que la comunidad tiene autonomía en la toma de decisiones. Los acuerdos de co-manejo pueden reducir los costos de transacción para las

comunidades donde la participación del gobierno asegura la tenencia o los derechos de acceso. Aquí es donde entra la cuestión de las acciones como una consideración importante en una estrategia de CPSA pro-pobres. El grado de satisfacción entre las comunidades locales que desarrollan actividades de manejo ambiental, es la que dicta la legitimidad y aceptación de la iniciativa y determinará el éxito del esfuerzo de co-manejo.

Tabla 4: Incentivos para la participación comunitaria en actividades de MRN

Condiciones para el co-manejo	Incentivos	Naturaleza del incentivo en	
		Iniciativas inducidas externamente	Iniciativas comunitarias
1. Preocupación del sustento	Acceso a y utilización de los recursos, por ejemplo en el caso de los bisques, acceso para producir leña, forraje y productos no maderables.	Acceso garantizado/fijo derivado de un umbral mínimo de condiciones del recurso	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Alta dependencia ▪ Acceso balanceado con la necesidad de conservación de la comunidad
2. Valores intrínsecos (Por ejemplo, el estudio de caso de “Arboledas Sagradas” del taller de Asia)	Las percepciones atribuidas al recurso	Valor bajo atribuido por la comunidad	Alto valor atribuido por la comunidad
3. Derechos de propiedad (Por ejemplo, el estudio de caso sobre “arrendamiento de vida Silvestre de Kintengel” del taller de África)	Control y derechos de usufructo frente al recurso	Elaborar acuerdos compartidos sobre fundaciones reglamentarias	Acuerdos compartidos en base a fundaciones de costumbre
4. Mecanismos de cumplimiento	Autoridad para velar el cumplimiento	Prescriptivo	Racionalización comunitaria incrustada
5. Toma de decisiones colectiva (Poder de negociación dentro del grupo de usuarios y entre el grupo de usuarios y otros)	Una voz en el manejo de recursos	Formal y con correeduría	Informal y basado en “satisfacer”

Lecciones de estos modelos relevantes para la CPSE incluyen: (a) desarrollo institucional en un proceso a largo plazo; (b) los retornos son altamente variables dependiendo de los recursos y las condiciones de mercado, inclusive para productos similares (ecoturismo, productos no maderables); (c) aprendizaje compartido entre grupos de usuarios es efectivo para la construcción internacional, (d) los actores del sector privado son menos comunes y se involucran sólo cuando los retornos son relativamente altos o cuando están interesados en mercados socialmente responsables; (e) empresas comunitarias, como aquellas en México y Guatemala, han buscado sus vínculos propios y directos al mercado, a pesar de el peligro de precios más bajos y del difícil acceso al mercado por temor a que actores del sector privado tomarán ventaja sobre ellos; (f) los gobiernos han sido débiles el proporcionar asistencia técnica, información o en el cumplimiento de los contratos; (g) las ONG 's tienen un historial mixto de apoyo –algunas veces siendo instrumentales en el crecimiento de MRN, algunas veces tomando el control de comunidades y jugando roles de corredores para los cuales no están preparados.

Los incentivos pueden ser beneficios intangibles que las comunidades o los administradores valoricen de manera similar a los ingresos, inversiones o pagos monetarios. Los derechos de propiedad constituyen un importante mecanismo de incentivos en acuerdos de co-manejo, proporcionando al grupo de usuarios locales el control y los derechos de uso sobre el recurso. En acuerdos inducidos, estos pueden involucrar compartir acuerdos basados en acuerdos formales, contratos o provisiones reglamentarias. En iniciativas comunitarias los derechos de propiedad están principalmente basados en normas consuetudinarias de los usuarios del recurso cuyo valor sería dependiente de la fortaleza de las instituciones locales, reconocimiento legal de las normas consuetudinarias y la buena voluntad de los intermediarios (tanto las instituciones gubernamentales como no gubernamentales involucradas).

4. Gobierno, legislación y el marco legal de Economía Política para CPSA

Cuando la CPSA se desarrolla a larga escala, una cuestión crucial es si las características principales para alcanzar resultados pro-pobres (descritos anteriormente) mejorarán también. Esto será determinado por la evolución más amplia del marco legal y administrativo, que sucesivamente se determina por desarrollos políticos y económicos relacionados a CPSA y en general al rol y poder de las comunidades marginadas. Las realidades de la reforma de las políticas, los regímenes de tenencia y el estatus de las reformas, la relativa calidad de la gobernanza (por ejemplo, sólo cuestiones administrativas, transporte, abogados informados) y los patrones de descentralización difieren a lo largo de los continentes y dentro de las regiones y dentro de los países. En los países prioritarios de para Centro de Investigación Internacional para el Desarrollo (IDRC), existen una amplia variedad de condiciones de gobernanza. Estos elementos son el contexto macro que es crítico para entender cuando se analiza el desarrollo organizacional e institucional y las condiciones de gobernanza bajo las

cuales se lleva a cabo la Compensación por Servicios Ambientales. Aquellos lugares donde los servicios ambientales son identificados, se considera que tienen un alto valor, o donde estos pueden ser ofrecidos a una escala significativa a nivel paisaje, se espera que exista un mayor interés y esfuerzo en construir la gobernanza y otras instituciones.

La gobernanza ambiental⁸ impacta el flujo de beneficios de la naturaleza a aquellos involucrados en conservar el ecosistema y las compensaciones resultantes prestadas por los servicios ambientales. El proceso de gobernanza puede comprender- (i) 'Niveles de instituciones'(Dietz, et al. 2003) con 'con acercamientos multi-escala' (Swallow. 2005) para establecer los vínculos entre la comunidad, los niveles altos y locales de los gobiernos y organizaciones no gubernamentales, según la ventaja comparativa de la organización y (ii) los procesos y mecanismos para crear la concurrencia de prioridades entre el nivel local de gobierno y los niveles más altos de gobierno.

4.1 Marco legal y CPSA

Los gobiernos juegan un rol central en establecer y revisar el marco legislativo que define los acuerdos institucionales, responsabilidades, requerimientos, contratos, recursos y mecanismos para resolver conflictos o disputas. La gobernanza efectiva es un elemento central para un mercado saludable (administración, sistemas judiciales transparentes, jueces informados, capacidad de hacer cumplir). Mientras existen muchos casos individuales de CPSA operando sin un marco legal formal (en efecto, algunas ONG 's han encontrado que la CPSA es particularmente efectivo en lugares con una débil presencia legal), existen riesgos reales con el paso del tiempo de que los derechos sobre los servicios y los pagos puedan ser cuestionados. Más aún, la mejora de la CPSA para que operen con impactos significativos para proveer el servicio ambiental o los beneficios locales esperados, requerirá marcos legales que definan claramente los esquemas de inversión y participación que se necesitan.

Funciones del marco legislativo al establecer CPSA. El marco legislativo y las políticas que subyacen las instituciones pro-pobres y CPSA equitativos necesitan tener una mínima legislación que establezca:

- Los derechos del comprador o del actor que está siendo compensado (administrador ambiental) que se involucra en un acuerdo o contrato; y

⁸ El término 'Gobernanza ambiental' es utilizado aquí para referirnos a los acuerdos institucionales (agencias del estado y grupos de la sociedad civil, tanto en la esfera pública como en la privada) para la formulación, desarrollo e implementación de medidas para administrar el medio ambiente.

- Los derechos del comprador a esperar y recibir el servicio ambiental, incluyendo el cumplimiento y mecanismos de resolución de conflictos en el caso de una disputa o el no-cumplimiento,
- Financiamiento público e instrumentos de apoyo que permitan a los administradores de recursos marginados participar en los mercados que requieren información, capacidad, capital o habilidades para asumir riesgos, y finalmente
- El rol de los gobiernos en monitorear el progreso de CPSA y el impacto que tiene en las comunidades marginadas, respondiendo como sea necesario a impactos potencialmente negativos.

Los gobiernos tienen un rol importante en asegurar que los modelos de CPSA dentro del marco legal sean equitativos y preserven los derechos de acceso y propiedad, así como los derechos de los ciudadanos a ejercer prácticas tradicionales o culturales en torno a la tierra y el manejo de recursos, dentro de los estándares generales establecidos por la CPSA.

Rol de gobernanza de los actores principales. La organización de actores principales vinculados al uso y a la provisión de los servicios ambientales es un factor primordial para una óptima administración ambiental y CSA exitosos (King, et al. 2003; Perrot-Maitre y P. Davis. 2001).

Los aspectos críticos de la gobernanza que afectan la CSA se encuentra en dos niveles. Primero, las condiciones de gobernanza permisibles en general como las políticas y leyes que protegen los derechos de los pobres, el rol de los organismos de gobierno y la devolución de autoridad a instituciones locales incluyendo cuerpos de gobierno (por ejemplo las instituciones el Panchayati Raj en India) y los brazos administrativos de los cuerpos de gobierno (por ejemplo, los Comités Forestales de las Comunidades constituidos en India bajo el programa nacional de Manejo Conjunto del Bosque). Las compañías privadas alternativamente pueden proporcionar vínculos directos entre ellos mismo y los proveedores del servicio con una mínima intervención del gobierno, como se observa en muchos casos (por ejemplo, las compañías hidroeléctricas en Costa Rica) donde se realizaron las compensaciones/pagos por el servicio ambiental.

Los estudios también demuestran que los acercamientos de CSA más exitosos son aquellos donde los productores de los servicios se han organizado en unidades estructuradas que son identificables, ya sean formales (estrategias inducidas) o asociaciones informales (iniciativas propias de la comunidad) y son/pueden ser representados por intermediarios como una organización no gubernamental local que puede ayudar en la negociación e implementación del proceso (Perrot-Maitre y P.Davis. 2001).

Control del gobierno. Los roles de control son inherentemente complejos y difíciles para la mayoría de los países en vías de desarrollo –muchos de estos países están comenzando desde

un marco legal e institucional extremadamente inadecuado y ya se están viendo desfavorecidos por compradores e inversionistas potenciales. La CPSA es atractiva desde una perspectiva de desarrollo a favor de las comunidades marginadas en varios países y situaciones precisamente porque las reglas y regulaciones de comando y control no han sido efectivas y/o porque los sistemas de gobernanza no han sido desarrollados.

Legislación sectorial para la tierra y regulación forestal. Pocos países en vías de desarrollo han establecido bien derechos de tenencia para la tierra, bosques y agua o la administración y sistemas de registro que garanticen los derechos en el tiempo, particularmente la transferencia inter-generacional o el reconocimiento de los derechos de la mujer o miembros jóvenes de los hogares. Para activos colectivos, los sistemas pueden ser débiles en reconocer los derechos de todos los miembros de la comunidad en estructuras de gobernanza interna. Algunos países han establecido leyes de comercialización de derechos de agua (México, Ecuador), alentando así acuerdos creativos de CPSA en zonas de recarga de la cuenca hidrológica o en áreas peri-urbanas. Hay debates en curso en países como Chile donde las comunidades indígenas están pidiendo cambios en la legislación formal, para que reconozca su derecho consuetudinario frente al agua, lo que cambiaría la naturaleza de CPSA para este servicio ambiental en particular.

Las regulaciones de agua y bosque incluyen estándares mínimos para el manejo de cuencas hidrológicas en áreas de grandes construcciones, generación de energía, incluyendo hidroeléctricas, y por la restauración compensatoria de tierras, manejo o actividades de reforestación. Las leyes de agua y bosques, generalmente incluyen artículos relacionados a las actividades realizadas por individuos privados o inversionistas, contratos con propietarios residentes y comunidades para la restauración y actividades de protección y la creación de fondos especiales para la inversión en tierras comunitarias y el manejo y protección del bosque y el agua. Debido a que las transacciones gobierno-privado y las transacciones privadas generalmente son nuevas y se usan como prueba piloto, existen limitados mecanismos legales para evaluar los valores y definir los roles de los intermediarios. Las leyes sectoriales y la legislación respecto a fondos especiales, generalmente identifican la gama de compradores potenciales y vendedores de servicios de los mercados de biodiversidad, carbono y agua, así como la legitimidad de las transacciones entre compradores y vendedores. Hay poca legislación que atiende estos mecanismos financieros.

Vínculos a estándares ambientales y sociales y la legislación. La mayoría de los estándares ambientales legales y las regulaciones relacionadas al acceso y uso de los recursos, se han desarrollado antes de que surgiera la CPSA o el traspaso de competencias a los actores locales y el reconocimiento de las tierras comunitarias y de grupos indígenas y derechos forestales. Por tanto, generalmente hay restos de regulaciones y leyes inapropiadas con estándares mínimos de extracción y uso, para el transporte de productos al mercado y proporcionando una base para la compensación en el caso de reservas del estado. Muchas de estas

regulaciones requieren de una simplificación o modificación a un “marco regulatorio inteligente” que se enfoca en una serie de actores más diferenciados operando en diferentes escalas y con diferentes niveles de impacto ambiental.

Esto es particularmente una cuestión para la forestería de múltiples usos, donde los estándares actuales no incorporan la subsistencia o usos culturales, la extracción de productos no maderables, o pequeñas empresas comunitarias que operan en una escala de tiempo muy diferente para acceder a capital o a la construcción de habilidades técnicas. Por ejemplo, en las reservas extractivas del Amazonas los indicadores tradicionales de la cantidad de la cosecha, pueden entrar en conflicto con las regulaciones, inhibiendo modelos que son ideales para esquemas pro-pobres de CPSA. Las regulaciones pueden requerir el uso de costosos intermediarios para monitorear o preparar la documentación, no apropiada para esquemas de CPSA que apenas están emergiendo, particularmente los costos pro-pobres.

Los estándares sociales son un corolario para la evaluación de los impactos ambientales y la legislación de salvaguarda social, relacionada a las actividades extractivas o a proyectos energéticos o de construcción a gran escala e incluyen regulaciones sobre el reasentamiento y compensación para el sustento de las comunidades o sus tierras o recursos, estándares de salud y empleo para los habitantes locales en actividades económicas. Los sistemas de compensación pueden incluir inversiones en actividades alternativas para el sustento o pagos por ingresos conocidos. Los requerimientos legales para los beneficiarios respecto al uso y financiamiento de los servicios ambientales pueden proporcionar incentivos para que ellos se conviertan en compradores.

Transacciones reguladas por la Ley de contratos. Lo que complica que se establezca un marco legal pro-pobres, es la naturaleza multi- sectorial de los acuerdos institucionales. Un marco legal detallado es necesario para que emerjan y prosperen mercados de CPSA, incluyendo legislación sectorial relacionada a los recursos en cuestión, así como legislación complementaria respecto a contratos, apelaciones, estándares, gobernanza y derechos de tenencia y propiedad. Los vendedores de servicios o los que reciben el pago o la compensación, necesitan el reconocimiento legal o *de facto* para establecer acuerdos contractuales respecto a su propiedad o derechos sobre la tierra, bosque, agua u otro servicio y que permita el desarrollo de estrategias propias de sustento, estilos de vida e ingresos. La CPSA puede crear un incentivo político para reconocer tenencias comunitarias o de pequeños propietarios y apoyar los acuerdos institucionales locales o consuetudinarios para la toma de decisiones y el reparto de beneficios, dependiendo de los fundamentos legales y al grado en el que existe un pluralismo legal que reconozca los sistemas consuetudinarios.

Más allá de la legislación específica de cada sector, un esquema efectivo de CPSA requiere de una revisión y actualización de las políticas fiscales, ya que estas afectan a los pequeños propietarios y a los acuerdos colectivos o de cooperación. Los subsidios gubernamentales a la

agricultura o a las plantaciones pueden incrementar el costo de las tierras alternativas y del uso de los bosques y desalentar acuerdos de CPSA positivos. También es importante la ley de contratos en relación a las alianzas público-privadas, la base legal para apelar en el caso de un no cumplimiento, y la eficiencia y equidad del sistema judicial. En muchos países, la ineficiencia de las cortes requiere el establecimiento de mecanismos extra legales para la apelación y negociación.

Es probable que también haya necesidad de legislación explícita que extienda la protección para los compradores y vendedores frente a la mala conducta de los intermediarios de los servicios de PSA específicos.

Legislación que rige a pequeños propietarios y organizaciones campesinas. Las leyes de asociación también están en flujo. Ha emergido nueva legislación para autoridades gubernamentales locales y municipales sobre la tierra y el uso de los recursos y la habilidad para entrar a contratos público-privados, así como legislaciones que regulan las asociaciones comunitarias, las federaciones y las instituciones sin fines de lucro o las cooperativas. Los países del centro y sur de África están adoptando modelos forestales comunitarios se han congelado debido a la falta de flexibilidad legal en asociaciones de miembros comunitarios. Los grupos han sido forzados a organizarse ellos mismos en estructuras artificiales para poder entrar a los contratos- reduciendo la viabilidad futura, limitando la formación de capital social e incrementando los costos de los acuerdos.

Derechos de tenencia. Muchos países enfrentan una jurisdicción de tierras y agencias forestales que se sobrepone, lo cual conduce a un conflicto activo sobre la tenencia y reforma de la tenencia de los territorios de los grupos indígenas, derechos del subsuelo y la extracción de recursos no renovables, la asignación de tierras agrícolas, la declaración de áreas protegidas y bosques. En muchos países las comunidades están buscando activamente que se reconozca el derecho de tenencia de los bosques y en conflicto con las autoridades estatales. Muchos marcos ambientales y de regulación forestal están bajo revisión de los modelos coloniales y post-independentistas de un alto control y orden y de propiedad del estado. Por tanto, los marcos regulatorios tienen estándares potenciales de prácticas de uso de tierra elegibles o requerimientos de información o barreras de cumplimiento para la gestión de recursos a pequeña escala y la entrada al mercado de otros productos y servicios, así como limitando el desarrollo costo-efectivo de mercados de servicios ambientales.

Generalmente estas cuestiones en torno a los derechos de propiedad y acceso a los recursos y derechos no son bien comprendidas por parte de agencias y actores promoviendo/implementando CPSA, con el resultado de que la CPSA puede evolucionar en paralelo o en conflicto con movimientos sociales en curso que buscan mayores derechos sobre los recursos (nivelando la CPSA sobre el manejo forestal conjunto ampliamente cuestionado, congelando el uso de suelo en áreas con múltiples denuncias). Existe un

conflicto creciente sobre los derechos de recursos del subsuelo y las comunidades rurales e indígenas, que puede socavar potencialmente la CPSA pro-pobres y crear riesgos sustanciales para inversionistas en compensaciones de biodiversidad o plantaciones o la restauración de bosques/tierras para almacenar carbono.

Los actores de gobierno pueden establecer mecanismos alternativos al Mercado, como la zonificación del uso de suelo, regulaciones ambientales o la planeación del manejo de recursos o prácticas de extracción, o impuestos, para alentar conductas en pro de la conservación. En lugar de estos, los gobiernos pueden apoyar el manejo forestal en las comunidades o grupos indígenas, reconociendo la tenencia del recurso y derechos de uso o estableciendo acuerdos para el co-manejo de los recursos. El aumento del reconocimiento de los derechos de tenencia de los indígenas y comunidades forestales y la transferencia de responsabilidades administrativas a comunidades locales y gobiernos es una respuesta al reconocimiento de que estos derechos crean un fuerte incentivo en muchas situaciones para la conservación y el desarrollo local. Dependiendo de la productividad del recurso base, la tenencia y derechos de uso puedan mitigar la necesidad de otros instrumentos del mercado o de mecanismos alternativos al mercado, o proveer una estructura organizacional positiva para establecer CPSA a través de pagos públicos o contratos con compradores privados.

Resolución/mediación de disputas. La resolución de disputas y los mecanismos para el cumplimiento de los contratos son importantes en países desarrollados así como en países en vías de desarrollo. Como en cualquier contrato privado o público-privado, los recursos legales deben de ser una opción, las autoridades judiciales deben de ser informadas sobre las leyes y procedimientos para la CPSA y las reglas contractuales deben ser lo suficientemente flexibles a lo largo del tiempo. Arte de la fortaleza de los mecanismos de negociación y disputa resultan de un flujo transparente y adecuado de información a las distintas partes, de tal forma que todos conozcan las reglas y compartan el entendimiento de las restricciones para establecer y cumplir con los contratos. El acceso democrático a la información es un elemento importante que generalmente está ausente en países o sociedad con una pobre gobernanza.

La información legal generalmente no está disponible, lo que resulta en que las ONG 's, agencias de gobierno y otros asesores técnicos de las comunidades y pequeños propietarios carecen de la información de los marcos regulatorios existente y ya sea que fallan en aprobar acuerdos específicos o presionan a los vendedores a que se conformen con una serie de modelos limitados. Es importante que los modelos exitosos de políticas y reformas regulatorias, los marcos legales plurales y otros mecanismos extra-legales sean sustituidos y que las lecciones sean diseminadas.

CPSA como catalizador de reformas legislativas. La experimentación con CPSA a través de esquemas de pagos públicos o modelo piloto financiados por donantes, es una vía clave a

través de la cual los gobiernos están desarrollando aspectos legislativos que reconocen la CPSA y tratan de crear un ambiente fértil para la evolución de mercados de CPSA. La CPSA puede ser un mecanismo para crear incentivos para implementar leyes sobre tenencia de la tierra, manejo de recursos y derechos de uso que no han sido implementadas efectivamente a través esquemas de comando y control o incentivos fiscales para alentar a que nuevos actores como compradores del sector privado se involucren. Los esquemas de CPSA se han incorporado a leyes hidrológicas y forestales en una serie de países, particularmente en América Latina, y en legislaciones separadas para la creación de fondos especiales para la CPSA. Los mercados de CPSA pueden crear un fuerte incentivo para la reforma de estas barreras, un impacto positivo, o terminar favoreciendo solamente a las élites que pueden sobornar a las autoridades, romper las reglas o que pueden asumir costos de transacción más altos.

4.2 Economía Política de CPSA

Los debates políticos sobre la gobernanza de los ecosistemas durante las próximas décadas en distintas regiones y a nivel internacional, moldearán los mercados y las instituciones de mercado. En algunos escenarios, existe una fuerte reticencia a convertir a los servicios ambientales en “materias primas”, ya que se percibe son valiosos por los valores no monetarios o valores culturales, por ejemplo, en el subcontinente Indio y en territorios de comunidades indígenas en América Latina. Ciertamente esta perspectiva es válida, pero en nuestra percepción no excluye algunas formas de CPSA. También existen muchos grados de falta de entendimiento e inexperiencia en general en todo el contexto en el cual se desarrolla, evoluciona y se ejercen actualmente esquemas de CPSA. Existe también as interpretaciones erróneas de los intereses que subyacen este fuerte movimiento de dar un valor económico y compensar y pagar por los servicios ambientales.

Los sistemas de compensación y pago de los servicios ambientales (CPSA) tan sólo se han desarrollado en una escala significativa en los últimos 15 años. Se están llevando a cabo como una elección de los actores que los utilizan como un instrumento de manejo y conservación de ecosistemas, generalmente buscando co-beneficios de desarrollo económico. Lo que es importante es reconocer que la CPSA es sólo uno de los múltiples instrumentos que pueden proporcionar incentivos o mecanismos para generar servicios ambientales y que se necesitan muchos requisitos para que sea la opción “correcta”, especialmente desde la perspectiva de resultados benéficos para comunidades marginadas.

Los esquemas de CPSA casi siempre existen, y de hecho deben de existir, en conjunto a otras prácticas alternativas a los mercados y políticas legales.

La mayoría de los esquemas de CPSA existentes relacionados al uso de la tierra y los recursos todavía son acuerdos de “solo una vez” que fueron negociados por compradores y vendedores

específicos y apoyados por organizaciones cuya experiencia y habilidades principales no giraban en torno a la CPSA. Si la CPSA se va a desarrollar en una escala ecológica y económicamente significativa, la amplia gama de instituciones privadas, públicas y civiles identificadas en la Sección I del presente documento, necesitarán establecerse y evolucionar para satisfacer y adaptarse a las necesidades del mercado. El desarrollo de la CPSA como instituciones para crear incentivos para la conservación, será forjado por la economía política en dichas sociedades y las posiciones de negociación del sector conservacionistas de los ecosistemas y los beneficiarios. Se necesitarán esfuerzos proactivos para que el marco legal e institucional que se requiere evolucione en formas que involucre y satisfaga las necesidades de los proveedores de servicios ambientales de escasos recursos y los usuarios de los mismos.

La economía política de la CPSA puede ser considerada en tres niveles:

- La decisión de utilizar esquemas de CPSA, en lugar de otros instrumentos para incentivar la administración de los ecosistemas;
- El marco legal a través del cual se establece la CPSA; y
- Los procesos e instituciones formales e informales para implementar la CPSA.

La decisión de elegir esquemas de CPSA. La tabla 5 al final de esta sección describe los diversos instrumentos disponibles para los desarrolladores de políticas preocupados con la provisión confiable y la protección de los servicios ambientales. Claramente, mientras la sustentabilidad implica imparcialidad intergeneracional mediante un acercamiento a la tierra como un fondo a ser disfrutado y pasado a las futuras generaciones para su uso⁹, también prescribe una mejora en la distribución del ingreso y una reducción en el grado de vulnerabilidad frente a las crisis económicas mediante la disminución del ambiente local a través de políticas que en conjunto con actividades para promover la conservación buscan también aliviar la pobreza. Existen una serie de estudios hoy en día que subrayan el vínculo de la conservación y la pobreza y enfatizan que la gestión ambiental no puede ser tratada de manera separada de otras preocupaciones de países en desarrollo como la calidad ambiental para los pobres¹⁰. Así, los países necesitan ejercitar mejor la administración de la tierra, los bosques y la vida silvestre y otros recursos ecológicos dentro de sus fronteras y perseguir el desarrollo económico sin degradar el medio ambiente. Las siguientes cuestiones están implicadas y conducen a esta estrategia de proteger y conservar el medio ambiente (Dolzer and Thesing, 2000):

⁹ La referencia aquí es sobre la idea de “desarrollo sustentable” utilizada por la Comisión Brundtland en su reporte “Nuestro Futuro Común”.

¹⁰ Para un resumen sucinto vea: Duraiappah, A. (2004). *Explorando los vínculos: bienestar humano, pobreza y servicios ambientales (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente 2004)*. Winnipeg, Manitoba: Publicador por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IIDS) para el PNUD y for the UNEP. WRI y el Banco Mundial *World Resources 2005: La riqueza del manejo de ecosistemas para el combate de la pobreza*. Washington D.C.: World Resources Institute (WRI).

- Los sistemas físicos y biológicos de la tierra proporcionan a los humanos los bienes y servicios esenciales;
- Las acciones realizadas para satisfacer las necesidades humanas tienen consecuencias locales y a nivel macro;
- El tamaño de la población, los niveles de consume y las elecciones tecnológicas implican problemas ambientales; y
- Todas las personas afectan el medio ambiente y viceversa, pero los ricos tienen un impacto desproporcionadamente mayor y los pobres tienden a ser los más vulnerables a los efectos de la degradación ambiental

El discurso emergente sobre la necesidad de compensar a los encargados de los recursos – (i) por los servicios que proporcionan a través varias actividades de manejo de los recursos¹¹ naturales (MRN) dirigidas a conservar el ecosistema¹² y (ii) por los servicios ambientales¹³ derivados del recurso que se está conservando es necesario tomarlo en cuenta en este contexto. La información disponible sobre los vínculos entre el medio ambiente, la conservación y la pobreza adelanta que la Compensación y Pago por Servicios Ambientales (CPSA) es una inversión importante en el manejo de recursos que pueden ayudar a aliviar la pobreza al capturar parte de los beneficios derivados de los servicios ambientales y canalizarlos a los administradores de dichos recursos mientras que también actúan como un incentivo para continuar con el servicio que busca conservar los recursos renovables locales (Pagiola, et al. 2005; Pagiola, et al. 2002; Zbinden y Lee. 2005).

La decisión de escoger un esquema de CPSA generalmente está motivada por una percepción de fracaso de los instrumentos convencionales, donde los propietarios privados no invertirán o no pueden invertir en la conservación de los ecosistemas sin financiamiento externo. Hay una serie de restricciones debido al fracaso de los instrumentos convencionales que han sido identificados por la UNFF 2000 y el Foro de Inversión Forestal del World Business Council for Sustainable que impiden las inversiones sustentables, incluyendo la inestabilidad política en países que proveen materias primas, la tala ilegal y la corrupción forestal, la falta de contratos de cumplimiento y procesos legales inciertos, normas inconsistentes o falta de consenso sobre procesos de evaluación ambiental y políticas de salvaguarda, bosques de alto valor de conservación, derechos de tenencia inciertos e inseguridad de dichos derechos,

¹¹ La referencia es específicamente para recursos naturales renovables.

¹² La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2003) define ecosistemas como un complejo dinámico de una planta, animal, micro-organismo y el medio ambiente no viviente así como los humanos interactuando como una unidad funcional.

¹³ La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2003) define los servicios ambientales como los beneficios que obtiene la gente del ecosistema, que debe incluir la provisión de servicios como comida y agua, servicios de regulación que incluyen los beneficios que se obtienen de los procesos de regulación de los sistemas como la regulación del agua y las regulaciones forestales, servicios de soporte que son necesarios para la producción de otros servicios ambientales como la formación de suelo, ciclo de nutrientes y servicios culturales que son beneficios no materiales que se obtienen de los ecosistemas.

asistencia técnica y financiera limitada para pequeños productores y empresas y subsidios desbalanceados para plantaciones comerciales relativas a bosques naturales.

Sin embargo, en muchos países y regiones las reformas de tenencia han sido muy limitadas y no han proporcionado las seguridades de tenencia necesarias, o los derechos de usar los recursos para permitir que los sistemas de gestión deseados se desarrollen. Esto hace que sea extremadamente difícil construir las instituciones necesarias a menos de que el interés en la CPSA sea el catalizador para hacer frente a cuestiones de tenencia.

No es muy común que un sistema regulatorio sea descartado y reemplazado por instituciones de mercados y transacciones. Se puede esperar que la reforma de los sistemas actuales con una gran participación del sector público, regulación y control sea incrementales, y complicados, especialmente desde la perspectiva de aquellos menos organizados política y económicamente, o de los participantes más débiles. Debe incorporarse la flexibilidad a las instituciones y estructuras de gobernanza desde el principio, de tal manera que las modificaciones necesarias para ajustarse e incorporar las necesidades de los proveedores pobres sean posibles.

Los beneficios comparativos y los defectos de los diferentes mecanismos dependen de la gobernanza política y de la característica de los recursos de regiones y escenarios específicos. Debajo de la elección de instrumentos de mercado o de no mercado se encuentra una negociación política más amplia sobre quién debe soportar los costos de la conservación de los ecosistemas, como se ilustra de manera simple en la Tabla 5. En la mayoría de los acercamientos convencionales, los contribuyentes que pagan impuestos soportan la mayoría de los costos y esto restringe en gran medida el nivel de financiamiento para la conservación en general, debido a las distintas demandas que compiten por los ingresos provenientes de los impuestos. Esto ocurre donde los beneficiarios de los servicios ambientales tienen poder político y pueden obligar a los dueños de los recursos a cumplir (ya sea transfiriendo sus tierras al patrimonio público o controlando su manejo). Esto también se presenta en aquellas situaciones donde los costos de oportunidad de utilizar la tierra con fines económicos son relativamente bajo y donde los derechos de los propietarios de la tierra son débiles.

Donde los propietarios de la tierra son muy poderosos, o claramente son incapaces de financiar el nivel de inversión ambiental que se necesita, o la gobernanza es baja, puede ser difícil implementar los acercamientos regulatorios. Los sistemas de "límite e intercambio" se desarrollaron originalmente como esquemas más flexibles que la regulación, permitiendo que industrias contaminantes encontraran la opción menos costosa para cumplir con los requerimientos. Los pagos públicos directos reflejan una situación política donde los propietarios pueden demandar que los "beneficiarios paguen" o donde los contribuyentes y sus líderes determinan que solamente a través de los pagos se puede influenciar adecuadamente la conducta del propietario.

Influencias políticas en el diseño del marco de CPSA Las negociaciones políticas también determinan el marco regulatorio básico dentro del cual opera la CPSA. Mientras esto es cierto para la mayoría de los mercados de productos y servicios, la naturaleza de “bien público” de los servicios ambientales, la pérdida de algunos actores al acceso “gratis” al servicio ambiental y la falta de precedentes, todo en conjunto puede conducir a una mayor politización. Inclusive si los mercados pueden ser creados para algunos de los servicios reguladores, culturales y de soporte, es necesario crear los mecanismos de soporte para asegurar que las comunidades marginales no son excluidas de, (a) el uso del servicio para su beneficio y del servicio de base relacionado y (b) los beneficios financieros que se reciben a cambio de la venta o el pago de estos servicios. El marco legal establece qué tipos de pagos públicos o privados son permitidos, quién puede participar, cómo se distribuirán los ingresos, cómo se van a estructurar y cumplir los acuerdos y qué tipo de control y consulta pública se requiere. En el caso de los sistemas de “límite e intercambio”, se determina quién será **exento** con la asignación de los créditos. También se determina qué tipo de actores son elegibles para proporcionar financiamiento, servicios de asesoría, etc...y se puede definir los requerimientos de reportes públicos. Todos estos elementos hacen relativamente difícil que los administradores ambientales de escasos recursos se puedan beneficiar de la CPSA.

A pesar de la caracterización común de los mercados como “apolíticos”, de hecho la mayoría de los mercados han sido moldeados históricamente por los marcos regulatorios institucionales existentes. Como se discutió en la sección de marco legal anteriormente, para los esquemas de CPSA, esto incluye *reglas legislativas sobre qué tierra y qué usos de tierra son aceptables y quién tiene acceso a las tierras y los recursos y bajo qué arreglos institucionales; quién puede poseer, comprar, manejar o vender legalmente los servicios ambientales; las reglas para proteger los intereses públicos en las transacciones de servicios ambientales entre actores privados y las reglas establecidas por las entidades de gobierno en los distintos niveles que regirán los pagos públicos a administradores ambientales privados*. En el caso de los mercados regulados de “límite e intercambio”, los gobiernos crean los mercados al inducir una demanda comercial para los servicios ambientales y la locación de los créditos iniciales y los requerimientos de comercialización que son los que finalmente determinan la distribución social de los costos y beneficios.

Influencia política en la implementación de CPSA. Una vez que se establecen los marcos regulatorios de CPSA e inclusive si están establecidos de una manera de que nominalmente son pro-pobres, la implementación puede variar mucho, dependiendo de la capacidad y fortaleza de las instituciones para apoyar su participación y en su propia fortaleza institucional, o la falta de ella. Son particularmente importantes *las reglas legales y la evolución de mecanismos de resolución de conflictos y cumplimiento de contratos*. Esto se convierte particularmente desafiante en países con pobre gobernanza. No existe una razón, a priori, para imaginar que las instituciones públicas conducirán a resultados más equitativos

que los privados, ya que esto depende en factores de economía política y en muchos países en vías de desarrollo las ineficiencias en el uso de los recursos son notables. Donde las instituciones públicas no proporcionan los equilibrios necesarios, entonces se necesitan mezclas creativas de mecanismos institucionales alternativos, incluyendo interacciones público-privadas cooperativas, o de lo contrario la CPSA no será exitosa.

Tabla 5. Instrumentos políticos para promover los Servicios Ambientales

INSTRUMENTO O POLITICO	EJEMPLO	QUIEN PAGA?	AMENAZA PARA DUEÑOS DE TIERRA	OPORTUNIDADES PARA COM. POBRES
INSTRUMENTOS NO BASADOS EN EL MERCADO				
1. Manejo Público Directo de Recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Parque Nacional • Protección de cuencas. • Obras • Rompe vientos (por ejemplo. Nicaragua) protegiendo ciudad de contaminación de pesticidas de algodón. 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos generales • Dueños anteriores. 	<ul style="list-style-type: none"> • ANP puede desplazar comunidades que manejan bien el recurso, afectando bienestar. • Actores públicos pueden carecer de capacidad, \$\$ o legitimidad para establecer y manejar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso del Estado de proteger áreas no atractivas para la generación de PSA.
2. Ordenamiento y Regulaciones de Manejo de Área y recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley brasileña limitando el desmonte de bosque en granjas en el Amazonas. • Maryland regula el tratamiento de residuos en granjas de aves. • Las regulaciones limitan el cultivo a distancias definidas a las vías fluviales. <p>Reglas limitando las</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Propietarios privados. • Industrias contaminantes. • Contribuyentes fiscales (para la administración). 	<ul style="list-style-type: none"> • El Estado puede definir el manejo sustentable para excluir los sistemas tradicionales o innovaciones para los pobres. • Zonificación de áreas protegidas puede desplazar a los administradores comunitarios que podrían haber sido más viables y sustentables en 	<ul style="list-style-type: none"> • Construir valores sociales y normas para establecer reglas de uso de suelo e internalizar los costos ambientales dentro de los costos de producción. • Generar recursos fiscales para la gestión. • Co-manejo con campesinos pobres para proporcionarles más estrategias.

	<p>actividades agrícolas en la Reserva de la Biosfera.</p>		<p>el largo plazo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fuerte presión de los asentamientos puede guiar a que las áreas con zonificación sean convertidas. 	
<p>3. Impuestos y subsidios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de semillas subsidiadas. • Incentivos fiscales para áreas privadas protegidas. • Condonación de impuestos por manejo ... 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuyentes en general • Locación de impactos de presupuesto inter/agencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pueden crear preferencias por grandes inversionistas y grandes propietarios. • Se pueden establecer o consolidar la tenencia privada sobre recursos... 	<ul style="list-style-type: none"> • Poco probable que los pequeños propietarios se beneficien de los programas a menos que sean organizados en escala
<p>4. Asistencia technical a administradores de recursos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Entrenamiento a habitantes forestales en manejo forestal sustentable • Extensión de programas para los campesinos para la labranza de conservación 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuyentes en general 	<ul style="list-style-type: none"> • No asegura la tenencia si los administradores tienen un reconocimiento limitado de sus derechos. • No tiende a alcanzar a aquellos en extrema pobreza 	<ul style="list-style-type: none"> • Paso a paso para crear los vínculos institucionales • Pueden movilizar recursos para los administradores

PAGO Y COMPENSACION POR SERVICIOS AMBIENTALES				
INSTRUMENTO POLITICO	EJEMPLOS	QUIEN PAGA?	AMENAZA PARA DUEÑOS DE RECS	OPORTUNIDADES PARA DUEÑOS
5. Pagos públicos a dueños de recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Conservación de servidumbre permanentes en hábitats críticos • Programa de Conservación de Humedales y de Reservas • Ciudad de Nueva York paga río arriba por manejo deseado 	<ul style="list-style-type: none"> • Impuestos generales • Impuestos de los beneficiarios 	<ul style="list-style-type: none"> • No es claro siempre que uso de tierra se acepta • Común no tener dimensión cultural o reconocer prácticas tradicionales 	Poca información de casos en cuanto a impacto a pobreza
6. Intercambio bajo Regulación de Techo y Limites	<ul style="list-style-type: none"> • Mercado de Emisión de Carbono donde emisores compran C de quienes secuestran • Derechos intercambiables de desarrollo , por ejemplo, Brasil 	<ul style="list-style-type: none"> • Industrias bajo regulación 	<ul style="list-style-type: none"> • Los costos de transacción son altos y pueden requerir asumir riesgos que los campesinos no pueden correr 	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos de apoyo dan financiamiento y apoyo técnico a agricultores y productores rurales

<p>7. Pagos Privados de PSA(Empresa Privada)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Empresa Evian paga dueños de tierra en cuencas fuente • Operadores de Ecoturismo pagan por mantener belleza escénica o arrecifes • Comunidades río abajo pagan para que arriba no haya pastoreo 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios privados directos 	<ul style="list-style-type: none"> • Pueden carecer de interés sobre impacto de pobres • Comunidades poco organizadas para ofrecer • Intermediarios no eficientes beneficiarse mas (ecoturismo) • Puede limitar reclamo sobre tierras y recursos (ejemplo. Zimbabue) 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen casos informales creativos, pero no bien documentados , por ejemplo México e India
<p>8. Premiación a productos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Eco-etiquetado/marcas(“libre e salmón”) • Certificación (FSC, “conservación”, “orgánico”) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumidores 	<ul style="list-style-type: none"> • Costos de transacción altos-pobres sin deseo o capacidad de llegar al mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Valida uso de tierra de dueños pobres y demuestran capacidad de conservación

5. Conclusiones y recomendaciones para acciones prioritarias e investigación

5.1. Conclusiones sobre la construcción de instituciones pro-pobres

- (a) En aquellas situaciones en donde la CPSA permite la flexibilidad y autonomía al crear un acuerdo, hay más oportunidades de un diseño a favor de las comunidades marginadas. Algunos tipos de CPSA donde las estructuras institucionales se definen en una escala global, como el Mecanismo de Desarrollo Limpio para el caso del mercado de carbono, podría limitar la oportunidad de llegar a un acuerdo a nivel local. La oportunidad de que las condiciones locales definan el marco regulatorio que se va a establecer es de vital importancia. Adicionalmente, no es recomendable utilizar marcos regulatorios que operan en otros escenarios y contextos son rediseñarlos en conjunto con los actores locales. De manera similar, las estructuras institucionales de apoyo y las normas en torno a la CPSA deben surgir de la realidad local.
- (b) Las partes involucradas deben de ser conscientes de que los acuerdos conducidos por el mercado generalmente no tendrán el mismo grado de flexibilidad que aquellos que involucran al gobierno o donde el gobierno subsidia algunos de los costos. El mercado se enfocará al menor costo, menos transacciones y las acciones cargadas de riesgos. Aquellos pioneros que adopten esquemas o acuerdos en las etapas iniciales, pueden descubrir más tarde que su inversionista privado se ha movido a un territorio más “verde” y por lo tanto los gobiernos y las ONG ‘s deben de desempeñar un rol de crear conciencia para asegurar que no se creen falsas esperanzas y que se debe de mantener el cumplimiento de los contratos. Si existe algún incentivo adicional para que el gobierno tenga a vendedores de escasos recursos en el mercado, por ejemplo que otros administradores sean menos efectivos o el estado de bienestar es más caro, el gobierno debería de proporcionar apoyo complementario o subsidios de tal forma que los vendedores de escasos recursos pueden competir en el mercado o buscar alternativas.
- (c) El desarrollo de la economía política puede resultar en un daño para las comunidades de escasos recursos. Los esquemas de CPSA puede crear ganadores ya que desarrolla incentivos financieros atractivos para múltiples partes. Sin embargo, la apuesta del impacto del diseño de las regulaciones es grande. Las partes interesadas en resultados a favor de los pobres deben de tener cuidado en que aquellos que promueven la CPSA están, en ocasiones, sorteando dinámicas de poder. Adicionalmente la CPSA está siendo aplicada en áreas como una manera de resolver problemas emanados de regulaciones disfuncionales. El gobierno juega un rol importante en monitorear la evolución del mercado y de la CPSA, modificar el marco legal y regulatorio, fortalecer los sistemas judiciales e intervenir cuando otros actores fomenten inequidades. Dado que la falta de gobernanza es una de las razones por la cual la CPSA se ha vuelto tan

atractiva, es necesario tener precaución en asegurar el desarrollo de resultados a favor de las comunidades marginadas.

- (d) Proporcionar mayor seguridad de la tenencia de la tierra a los campesinos y ganaderos rurales y a las comunidades dependientes del bosque o las costas, es un primer paso para asegurar la acción ambiental positiva y una condición *sine qua non* para la operación de la CPSA. La seguridad de la tenencia de la tierra varía según factores de ubicación, históricos y políticos, sin embargo es un elemento importante de los sistemas y transacciones de CPSA, dado el flujo en la propiedad estatal, comunal y privada y el control de los recursos, así como las oportunidades cambiantes del mercado de productos. Asegurar el PSA como la herramienta adecuada a utilizar dadas las condiciones locales es crítico, ya que se compara a la serie de herramientas de desarrollo ambiental y comunitario.
- (e) Providing greater tenure security to rural farmers or pastoralists, coastal or forest dependent peoples and communities is a first step to ensure environmentally positive action, and *sine qua non* condition for CRES to operate. Tenure security is location, historically, and politically variable, yet an important element of CRES systems and transactions given the flux in state, community, and private ownership and control of land resources, and given the changing product market opportunities. Ensuring PES is the appropriate tool to use given local conditions is critical, as compares to the suite of environmental and community development tools.
- (f) Ya existe una amplia variedad de modelos institucionales de CPSA con beneficios para las comunidades marginadas. Algunos de los que están siendo aplicados a CPSA y otros que podrían ser adaptados para obtener resultados pro-pobres. Los modelos exitosos que han sido aplicados incluyen cuestiones como: construir en base a y fortalecer las instituciones existentes de las comunidades marginadas, permitir la flexibilidad en las opciones de uso de suelo y en el manejo de los tiempos para la adopción y adaptación del uso de tierra, la simplificación del monitoreo y rendición de cuentas para que se ajusten a las capacidades locales y la orientación y entrenamiento de organizaciones intermediarias que fungen como intermediarios entre los pobres y los apoyan para agregar oferta. El desarrollo institucional es un proceso a largo plazo, las lecciones sobre utilizar acuerdos apropiados para las organizaciones y transacciones, la construcción de capacidades locales en habilidades técnicas y el incremento en la influencia política y asegurar flujos de ingresos adecuados y regulares por el desarrollo de programas de manejo de los recursos naturales o el co-manejo de áreas de biodiversidad, pueden aplicarse a la CPSA. Generalmente los intermediarios tienen un pobre entendimiento de las opciones

técnicas y las demandas del mercado, o de los elementos de una transacción exitosa o pueden ejercer control de los compradores y vendedores.

- (g) Desarrollar un monitoreo adecuado de los resultados, para que las consecuencias anticipadas de los acuerdos privados puedan ser atendidos temprano mediante un mejor apoyo institucional o mediante la modificación de las reglas, por ejemplo los acuerdos privados que aumentan dramáticamente el valor de la tierra o los usos de la tierra puedan empujar a los campesinos fuera de sus tierras si los costos de transacción del acuerdo son muy altos o atraen a especuladores que puedan desplazar a los campesino cuya tenencia no es segura o alentarlos a vender sus tierras y moverse.

5.2 Acciones prioritarias recomendadas

Para poder facilitar algunos de los cambios principales y promover la evolución de modelos pro-pobres de CPSA, algunas áreas críticas del trabajo pueden ser desarrolladas o apoyadas por instituciones existentes enfocadas a este trabajo.

- (a) Promover el desarrollo de derechos de propiedad claros donde la CPSA tenga potencial desde la perspectiva de tanto los compradores como los vendedores. En los países que han reconocido los mercados o los pagos por servicios ambientales en su legislación, apoyan el desarrollo de instrumentos legales relacionados o de procesos judiciales que rigen los contratos y su cumplimiento, así como los mecanismos para negociar conflictos.
- (b) El desarrollo de plataformas para la CPSA que asuman el proceso de negociación participativa resulta de vital importancia; tanto a nivel político macro y dentro de los términos de negociación de los acuerdos de CPSA individuales. Dotar de fortaleza y capacidades en el proceso de negociación a las comunidades marginadas, puede resultar en esfuerzos enfocados para desarrollar materiales de apoyo, políticas para el desarrollo de plataformas exclusivas para los actores clave y otras actividades de construcción de capacidades. Es necesario la inversión y subsidios adicionales para incluir a los grupos marginados como las mujeres y las minorías étnicas.
- (c) Los costos de transacción deben disminuir, tomando en consideración los factores económicos que conducen los patrones de uso de suelo. Se necesitan medidas para cubrir los costos de corto plazo que enfrentan los pobres por involucrarse en estas transacciones y manejar los riesgos. La información y la construcción de capacidades es clave, particularmente para construir instituciones locales eficientes que puedan participar en la CPSA sin intensificar los costos de transacción. Los acuerdos de CPSA están creando precedentes que moldean la evolución de acuerdos que tienen implicaciones importantes para los pobres, Así, resulta importante invertir tiempo y

esfuerzo en alentar la promoción de acuerdos de CPSA y proyectos en circunstancias favorables para los pobres, para poder avanzar en el conocimiento y la forma de utilizar esta herramienta. De hecho, la ventana de oportunidad es corta para transformar los servicios ambientales de acuerdos basados en la confianza y proyectos o ubicaciones específicas a crear y establecer los marcos legales, científicos y regulatorios para que las transacciones puedan permanecer por sí solas. Muchos de estos mercados en evolución, particularmente el mercado global de carbono forestal, son todavía pequeños y frágiles. Así los fuertes esfuerzos concertados para asegurar una robusta serie de instituciones “flacas” que puedan garantizar las necesidades de los compradores y vendedores y la sociedad en su conjunto es crítica en los próximos años.

Dentro de este esfuerzo, es crítico que los esquemas de CPSA pro-pobres estén basados en metodologías robustas y rigurosas para asegurar la entrega del servicio ambiental en cuestión. Si no se les puede asegurar a los compradores que el servicio por el que están pagando se está entregando consistentemente, será difícil mantener los acuerdos y la oportunidad de recibir ingresos de prácticas de manejo de la tierra vía la CPSA serán desperdiciados. Los métodos para proporcionar apoyo al desarrollo de la información de la línea base, el mapeo de los servicios y otros esfuerzos para reducir los costos de transacción de los sistemas de CPSA, pueden ser de utilidad en este sentido.

- (d) Construir instituciones que tengan experiencia y que conste su trabajo con comunidades marginadas, que entiendan las necesidades de este sector. Desarrollar habilidades en la CPSA para este sector es más apropiado que incorporar a nuevos actores a dicho contexto. En algunos casos, las comunidades y grupos indígenas han buscado por sí solos los vínculos directos a los mercados y a la CPSA, inclusive disminuyendo los beneficios, a fin de mantener su autonomía frente a las ONG's y actores del sector privado con quienes han tenido una historia de malas experiencias. Es necesario que, en estos casos, se fortalezcan sus instituciones directamente, en lugar de aumentar la intermediación. Al mismo tiempo, la inversión en la innovación institucional es de vital importancia para asegurar que el sistema de CPSA, los proyectos y programas evolucionen con una consideración subyacente de las preocupaciones de las comunidades marginadas. Una manera de lograr esto, es apoyar el rol crítico del intercambio de información que le llega a las comunidades marginadas, rol que ya ha sido desempeñado por grupos existentes como el Grupo Katoomba y el portal para las comunidades de Mercados Ambientales, REDFORESTAL y sus redes horizontales de miembros de comunidades y sus asociaciones y muchas instituciones locales.

- (e) El marco regulatorio debe de ser diseñado a fin de promover un rol flexible y significativo de las características de las condiciones locales. También son importantes los mecanismos que proporcionan ingresos alternativos para apoyar a los vendedores en aquellos lugares donde los usos de suelo no son adecuados para recibir pagos de CPSA. La CPSA no debe ser considerada la “bala de plata” que resuelva todas las necesidades locales.

5.3 Recomendaciones para futuras investigaciones

1. Entender cuál ha sido el rol del gobierno y las instituciones locales que ha alentado o limitado las situaciones donde los acuerdos voluntarios privados están emergiendo de manera independiente al gobierno (depósitos de agua y ganadería en la parte alta de la montaña en India, residentes de la cuenca hidrológica y usuarios urbanos de municipios en México DF).
2. Documentar estudios de caso de manera más sistemática, incluyendo los costos reales y los beneficios de los varios modelos institucionales que han surgido a lo largo de la cadena de valor, de tal manera que otros actores puedan tomar decisiones en el diseño de los programas de CPSA con mejor información. Asegurarse de difundir y diseminar la información y las lecciones aprendidas sobre cómo reducir los costos actuales.
3. Analizar las lecciones sobre los casos en los que se construye a partir de las instituciones existentes de las comunidades marginadas y en desarrollar capacidades locales sensibles a valores culturales, empoderamiento de actores marginales y respeto a las prácticas y usos de suelo tradicionales.
4. Definir ¿qué lecciones se pueden aprender de otros especialistas sobre la mejor manera de manejar conflictos y problemas de cumplimiento de los contratos? Hasta ahora los conflictos se han resuelto ¿mediante arreglos privados, o en juzgados públicos o bajo esquemas consuetudinarios? (Referirse a los acuerdos de irrigación y derechos de aguas subterráneas, abogados para los contratos sobre concesiones, licencias, especialistas en concesiones forestales, servidumbres ecológicas, etc.).
5. ¿Bajo qué condiciones el rol del gobierno local en proporcionar apoyo a los compradores y vendedores (información sobre oportunidades, marcos regulatorios más realistas, espacios políticos para voces locales) opera de mejor o peor manera comparado con otros proveedores de servicios u ONG 's?
6. El rol de los intermediarios para la CPSA (por ejemplo, e-choupal en la India es una inversión de los agros negocios para ganar valor de la compra de materia prima e incrementar el porcentaje de sus propias ventas, se pagó por sí mismo y no requirió de

ningún intermediario). ¿Cuándo es este el caso y cuándo, en cambio, se necesita de corredor (asociación, empresa privada, ONG, agencia de gobierno)?

7. En lugar de investigar sobre opciones institucionales específicas (ONG's, empresas privadas, autoridades hidrológicas de gobierno e instituciones de investigación), enfocarse a la función que debe de ser desarrollada, en qué consiste y analizar cómo tipos específicos de instituciones han sido efectivas o inefectivas en estos roles. Analizar modelos de rendimiento de cuentas para vendedores locales y beneficiarios.
8. ¿Se puede esperar que el esquema de CPSA siga el camino normal de desarrollo de mercados y transacciones financieras? ¿El gobierno, actores privados y actores formales e informales operan de manera distinta en la CPSA?
9. ¿De qué manera las convenciones internacionales (CB, MDL, CMNUCC, WTO, ITTO) pueden jugar un rol más activo en promover CPSA pro-pobres a través de la definición que hacen sobre las reglas y principios?
10. Apoyar el desarrollo de metodologías que están en desarrollo para aprender cómo la CPSA de múltiples servicios puede ser efectivamente “empaquetada” para reducir los costos de transacción e incrementar los flujos de beneficios. Por ejemplo, donde el agua, la biodiversidad, actividades recreativas y el carbono se venden como un conjunto o el eco-etiquetado de múltiples productos ocurre simultáneamente.
11. Analizar modelos para transferir habilidades y conocimientos a nivel local. ¿Cuál es la mejor manera de incorporar el aprendizaje? ¿Cómo se atraer a los beneficiarios locales, campesinos y comunidades a un proceso de monitoreo, de tal manera que puedan maximizar las oportunidades y de tal modo que los acuerdos organizacionales se incorporen a los modelos de CPSA?

Agradecimientos

Las ideas que se presentan en este documento incluyen las reflexiones de los autores de interacciones sostenidas con organizaciones a lo largo del tiempo. En particular, nos gustaría agradecer a Susan Poats, Brent Swallow, Deborah Barry y Andy White por sus contribuciones y retroalimentación y reconocer a Santiago Vallejo por su estudio de los marcos regulatorios en América Latina. También fue importante la participación de los co-autores de otros documentos de esta serie y las discusiones durante los tres Talleres Regionales en los que todos participamos. Estamos particularmente agradecidos por el apoyo financiero del Grupo de Pobreza Rural y Medio Ambiente del IDRC por hacer posible este proyecto.

Lista de Tablas y Recuadros

Tabla 1: Ejemplos de estructuras de acuerdos de CPSA	18-20
Tabla 2: Ejemplos de los roles de diferentes instituciones en CPSA	21-23
Tabla 3: Potencial de la CPSA de acuerdo a la tipología de comunidades	24-26
Tabla 4: Incentivos para la participación comunitaria en actividades de MRN	32
Tabla 5: Instrumentos políticos para promover los Servicios Ambientales	46-49
Recuadro 1: Actores institucionales de un proyecto o sistema de CPSA	14
Recuadro 2: Construyendo bloques para el co-manejo de CPSA pro-pobres	31
Anexo A: Proceso institucional paso a paso para desarrollar un acuerdo de CPSA	61-63

Referencias

- Agarwal, A. 2001. Common Property Institutions and Sustainable Governance of Resources. *World Development*. 29(10): 1649-1672.
- Allen, T.F.H., Joseph Tainter and Thomas Hoekstra, 2003, Supply Side Sustainability: Complexity in Ecological Systems, New York: Columbia University Press.
- Anderson, A., P. May, and M. Balick. (1991). *The Subsidy from Nature*. New York: Columbia University Press.
- Arocena-Francisco, H. (2002). Environmental Service 'Payments': Experiences, Constraints and Potential in the Philippines, *RUPES/ICRAF discussion paper presented at Regional Planning/Inception Workshop*. Puncak, Indonesia.
- Bardhan, P. 1993. Analysis of the Institutions of Informal Cooperation in Rural Development. *World Development*. 21(4): 633-639.
- Baumol, W.J., and Oates, W.E. (1988). *The Theory of Environmental Protection*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bland, J.M., and Plateau, J.P. (1996). *Halting Degradation of Natural Resources: Is there a Role for Rural Communities*. Oxford: Clarendon Press.
- Bracer, Carina, Mira Inbar and Sissel Waage (2007). Getting Started with PES: An Introductory Primer to Making PES Agreements, a publication of the International Katoomba Group online at www.katoombagroup.org.
- Bracer, Carina. (2007) Survey of Cases of Community Participation in Markets for Ecosystem Services, Annex 3 of Molnar, Liddle, Bracer, Khare, White, Bull et al, Community Forest Based Enterprises in Tropical Forest Countries: Status and Potential: Report to the ITTO.
- Bruns, B.R., and Meinzen-Dick, R., Eds. (2000). *Negotiating Water Rights*. New Delhi: Vistaar Publications.
- Deverajan, S., J. Miller, and Swanson, E. (2002). Goals for Development: History, Prospects, and Costs, *Policy Research Working Paper 2819*. World Bank, Washington DC.
- Dietz, T., Ostrom, E., and P. Stern. 2003. The Struggle to Govern the Commons. *Science*. Volume 302: 1907-1912.
- Dolzer, R., and Thesing, J., Eds. (2000). *Protecting our Environment*. Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Duraiappah, A. (2004). *Exploring the Links: Human Wellbeing, Poverty and Ecosystem Services (United Nations Environment Program 2004)*. Winnipeg, Manitoba: Published by International Institute for Sustainable Development (IISD) for the UNEP.
- FAO. (2001). State of World's Forests. Rome: Food and Agriculture Organization (FAO), United Nations.
- Forest Trends. 2005. UNDP/GEF Project document: Institutionalizing payments for ecosystem

- services. A Forest Trends Proposal to UNDP/GEF. Washington, D.C.: Forest Trends and
Ecoagriculture Partners.
- Ghimire, K., and Pimbert, M. (1997). *Social Change and Conservation*. London: Earthscan.
- Gibson, C.C., Williams, J.T., and Ostrom, E. 2005. Local Enforcement and Better Forests. *World Development*. 33(2): 273-284.
- Gjertsen, H., and Barrett, C. 2004. Context-dependent Biodiversity Conservation Management Regimes: Theory and Simulations. *Land Economics*. 80(3): 323-341.
- Hanna, S., and Munasinghe, M. (1995). *Property Rights and the Environment: Social and Ecological Issues*. Washington D.C: World Bank.
- Hartmann, J., KfW, and Petersen, L. (2005). 'Marketing' environmental services: lessons learned in German Development Co-operation. In L. Merino, and J. Robson (Eds.), *Managing the commons: Payment for environmental services*. 20-33. México: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
- IIED. (2004). Developing Markets for Watershed Protection Services and Improved Livelihoods, *Implementation Phase Planning Workshop Report*. London: International Institute for Environment and Development (IIED) www.iied.org/forestry/research/projects/water.html.
- Katoomba Group's Ecosystem Marketplace. 2006. *Conservation economy backgrounder*. <www.ecosystemmarketplace.com> Accessed June 16, 2006.
- Katoomba Group's Ecosystem Marketplace. 2006. *A Tale of Two Continents. Ecosystem Services in Latin America and East and Southern Africa*.
- Kerr, S., Leslie Lipper, and Alexander Pfaff, with Romina Cavatassi, Benjamin Davis, Joanna Hedy and Arturo Sanchez, 2004. *Will Buying Tropical Forest Carbon Benefit The Poor? evidence from Costa Rica*. Unpublished paper, Colombia University. www.columbia.edu/~ap196/PovertyCarbon-v7ap.pdf
- King, N., A.Letsaolo, and B.Rapholo. (2003). Developing Markets for Watershed Protection Services and Improved Livelihoods: A Diagnostic for South Africa, *Discussion Paper*. Pretoria/London: CSIR/IIED
- Landell-Mills, N. (2002). Marketing Forest Environmental Services-Who Benefits?, *Gatekeeper Series No. 104*. London: International Institute for Environment and Development.
- Millennium Ecosystem Assessment. (2003). *Ecosystems and Human Well-being: A Framework for Assessment*. Washington D.C.: Island Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1992). *Crafting Institutions for Self-governing Irrigation Systems*. San Francisco, California: ICS Press.
- Pagiola, S., Arcenas, A., and Platias, G. 2005. Can Payments for Environmental Services Help to Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America. *World Development*. Volume 33(No.2): 237-253.

- Pagiola, S., J. Bishop, and N. Landell-Mills, Eds. (2002). *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation and Development*. London, UK: Earthscan.
- Perrot-Maitre, D., and P. Davis. (2001). Case-studies of Markets and Innovative Financial Mechanisms for Water Services from Forests. Washington DC: Forests Trends.
- Sanderson, S. 2005. Poverty and Conservation: The New Century's "Peasant Question?" *World Development*. Volume 33(No.2): 323-332.
- Scherr, S.J., M.T. Bennett and M. Loughney (2006). *Lessons Learned from International Experience with Payments for Ecosystem Services: Issues for Future PES Development in China*. Washington, DC: Forest Trends and Ecoagriculture Partners.
- Scherr, S.J., J.M.C. Milder, L. Lipper and M. Zurek (2007) *Payments for Ecosystem Services: Potential Contributions to Smallholder Agriculture in Developing Countries*. Ecoagriculture Discussion Paper No. 4. Washington, DC: Ecoagriculture Partners and FAO. Draft.
- Smith, J. and S.J. Scherr. 2002. *Forest carbon and local livelihoods: Assessment of opportunities and policy recommendations*. Occasional Paper No. 37. Bogor, Indonesia: Center for International Forestry Research and Forest Trends.
- Schlager, E., and Ostrom, E. 1992. Property-rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. *Land Economics*. 68(3): 249-262.
- Swallow, B., Meinzen-Dick, R., and van Noordwijk, M. (2005). Localizing demand and supply of environmental services: Interactions with property rights, collective action and the welfare of smallholders. In L. Merino, and J. Robson (Eds.), *Managing the commons: Payment for environmental services*. 34-48. Mexico: Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.
- Smith, J. and S.J. Scherr. 2002. Forest Carbon and Local Livelihoods.
- Stocks, A., B. McMahan, and P. Taber. 2006. Beyond the map: indigenous and colonist impacts and territorial defense in Nicaragua's BOSAWAS Biosphere Reserve. Working paper, Dept. of Anthropology, Idaho State University, Pocatello, ID
- Swallow, B. 2005. Potential for Poverty Reduction Strategies to Address Community Priorities: Case Study of Kenya. *World Development*. Volume 33(No.2): 301-321.
- Swallow, B.M., and Bromley, D.W. 1995. Institutions, Governance and Incentives in Common Property Regimes for African Rangelands. *Environmental and Resource Economics*. 6: 99-118.
- Tang, S.Y. (1992). *Institutions and Collection Action: Self-governance in Irrigation*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.
- Vallejo, Santiago (2006 unpublished). Legislative frameworks for CRES in Latin America. Prepared for the Latin America Regional Workshop for this global Scoping Study.
- Wade, R. (1988). *Village Republics: Economic Conditions for Collective Action in South India*. Cambridge: Cambridge University Press.

- World Bank. (1999). Report from the International CBNRM Workshop in Washington D.C. 10-14 May 1998. URL: <http://www.worldbank.org/wbi/conatrem/>.
- WRI, UNDP, UNEP, and World Bank. (2005). *World Resources 2005: The Wealth of the Poor-Managing Ecosystems to Fight Poverty*. Washington D.C.: World Resources Institute(WRI).
- Zanetell, B.A., and Knuth, B.A. 2004. Participation Rhetoric or Community-Based Management Reality? Influences on Willingness to Participate in a Venezuelan Freshwater Fishery. *World Development*. 32(5): 793-807.
- Zbinden, S., and Lee, D. 2005. Paying for Environmental Services: An Analysis of Participation in Costa Rica's PSA Program. *World Development*. Volume 33(No.2): 255-272.

ANEXO A. Proceso institucional paso a paso para desarrollar acuerdos de CPSA¹⁴

Paso 1: Evaluar la capacidad técnica e institucional

El contexto es todo. Antes de contemplar si se diseña e implementa o no un esquema de CPSA, es importante entender el contexto en el que se desarrolla la CPSA. Las leyes prácticas e instituciones deben de dar sustento a estas nuevas transacciones

▪ Evaluar la existencia de leyes y políticas que permitan la CPSA
▪ Revisar la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad en la región del posible acuerdo de CPSA.
▪ Examinar las reglas existentes para la comercialización en el mercado
▪ Mapear los servicios de soporte e instituciones de CPSA disponibles

Paso 2: Identificar los servicios ambientales y acuerdos potenciales

Para desarrollar un proyecto de PSA, los expertos técnicos, los productores y los compradores deben de estar de acuerdo en las acciones que se requieren por parte del vendedor y los beneficios que se derivan de estas acciones para el comprador. Algunas veces puede ser útil entender mejor los vínculos bio-físicos entre los usos de suelo y los servicios de los servicios ambientales, aunque esto no es siempre necesario. Depende, esencialmente, en lo que los compradores están dispuestos a comprar y a lo que los vendedores están dispuestos a vender. En los siguientes pasos, los métodos de certificación y monitoreo se explican como formas de evaluar el progreso de la provisión de los servicios por parte del vendedor.

La falta de información confiable y detallada sobre el uso de suelo y los servicios ambientales generalmente es el “talón de Aquiles” de los esquemas de pago. Rara vez las personas se desprenden de su dinero a menos de que estén seguros de que recibirán un valor equivalente en retorno. Existe incertidumbre sobre la entrega de los servicios ambientales lo cual puede conducir el precio a la baja. Por lo tanto, la habilidad para evaluar y medir los servicios ambientales desde el principio puede ser algo extremadamente importante. También es importante referirse a los documentos de planeación ambiental a nivel regional /como los Planes de Acción de Biodiversidad o las estrategias de cambio climático regionales/nacionales) a fin de entender el contexto del proyecto.

Los principales pasos a desarrollar, que requieren la interacción con diferentes instituciones y organizaciones, incluyen:

▪ Evaluar las características ambientales y definir los servicios
--

¹⁴ El Anexo sigue los pasos delineados en el manual del Grupo Internacional Katoomba: “Comenzando con el PSA: una introducción a la realización de acuerdos de PSA”, disponible en línea en: www.katoombagroup.org.

ambientales
▪ Evaluar el valor financiero comerciable y la sustentabilidad
▪ Verificar la capacidad de las instituciones locales y seleccionar a los proveedores de servicios de apoyo
▪ Identificar a los compradores
▪ Identificar a los vendedores

Paso 3: Estructurando los acuerdos

Los acuerdos de CPSA claramente deben de contener:

- Quién es el responsable de qué acciones,
- Qué resultados de servicios ambientales se esperan y cómo serán demostrados
- Quién recibirá qué cantidad de dinero en un tiempo específico

El proceso de estructurar acuerdos consume bastante tiempo. Puede ser útil, hacer consultas con expertos y asesores externos para asegurar que los acuerdos sean entendibles por todas las partes, particularmente dado que las transacciones de CPSA generalmente se llevan a cabo durante largos periodos de tiempo (20-40 años) en base al servicio y al contrato. Este largo periodo de tiempo significa que los planes de negocios deben de incluir disposiciones sobre la transferencia de gestión esperada con el paso del tiempo. En general, si desde un principio se planear que la gestión se adaptará a los resultados del monitoreo y a la verificación periódica, ayudará a asegurar de que un acuerdo exitoso pueda prolongarse a lo largo del tiempo.

Para vendedores potenciales, es muy importante entender las implicaciones existentes si fallan en cumplir con los términos del acuerdo, ya sea debido a su propia inacción o debido a eventos no anticipados fuera de su control (como los incendios forestales que se mueven a través de un área de secuestro de carbono), Todas las respuestas a los riesgos potenciales deben de ser claras y ser discutidas con los compradores.

▪ Diseñar planes básicos de manejos y un plan de negocios
▪ Reducir los costos de transacción
▪ Elegir mecanismos de pago adecuados
▪ Seleccionar el tipo de contrato y los términos de las finanzas

Paso 4:

Implementando transacciones y pagos de PSA

Después de que se hace un acuerdo, se puede comenzar a implementar el esquema de CPSA. Durante esta etapa, el proyecto de CPSA no sólo debe de ser manejado efectivamente sino que debe de ser monitoreado y evaluado sistemáticamente para garantizar la entrega del servicio y la distribución adecuada de los beneficios. La verificación por parte de terceros (y en algunos casos la certificación) también puede ser requerida para asegurar que el proyecto está cumpliendo sus objetivos, dependiendo de las preferencias del comprador. La habilidad para continuar monitoreando y reportar los resultados para demostrar el progreso a lo largo del tiempo es de suma importancia.

Rara vez se menciona que esta última serie de pasos son iterativos, pero resulta crítico notar que el proyecto generalmente es manejado continuamente por largos periodos (20-40 años), en base al servicio y al contrato. Si desde un principio se planea que la gestión se adapte a los resultados del monitoreo y verificación periódica, esto ayudará a asegurar de que un acuerdo exitoso continúe a lo largo del tiempo.

<ul style="list-style-type: none">▪ Finalizar el plan de manejo del PSA e iniciar las actividades
<ul style="list-style-type: none">▪ Verificar la entrega del servicio y sus beneficios
<ul style="list-style-type: none">▪ Monitorear y evaluar el proyecto