



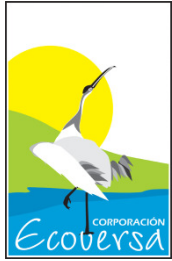
Esquema de Pago por Servicios Ambientales

Oportunidades y desafíos para su desarrollo en la política ambiental

Gloria Sanclemente Zea

*Consultora Jurídica
Corporación Ecoversa*

La Paz, Noviembre 12 de 2009



CONTENIDO

1. Marco Conceptual
2. Definición
3. Análisis de cada uno de los elementos del PSA
 - 3.1. Proveedor
 - 3.2. beneficiario
 - 3.3. Servicio Ambiental
 - 3.4. condición de pago
4. Limitaciones
5. Consideraciones Generales
6. Oportunidades a partir del análisis comparativo de legislación latinoamericana



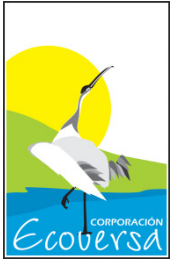
1. Marco Conceptual

- Tradicionalmente, la conservación de los recursos naturales renovables y los ecosistemas, ha sido considerada mas un gasto que una inversión
- Estos ecosistemas ofrecen servicios ambientales que tienen un valor ecológico, económico y social, que viene siendo reconocido en la medida en que los mismo o han disminuido o están en riesgo de escasez
- Los instrumentos regulatorios o de comando y control tradicionalmente utilizados, no han sido los mas eficientes en términos de conservación y sostenibilidad.
- el permiso, licencia, concesión o autorización, permite que el usuario del recursos legalice el uso de los recursos naturales pero NO le garantiza por si solo, su existencia en el tiempo



1. Marco Conceptual

- La pérdida o disminución de estos servicios, se explica en muchos casos, por la inexistencia de una “COMPENSACIÓN, RETRIBUCIÓN, PAGO, INCENTIVO” dirigido al usuario o dueño de la tierra en la que se generan los servicios ambientales, para realice solo actividades que garanticen la prestación del mismo.
- Esto implica, necesariamente desarrollar esquemas en los que los usuarios de las tierras sean compensados por los servicios ambientales que estas generan en beneficio de otros.
- El esquema de los PSA se fundamenta en el principio de que los proveedores del servicio ambiental deberán ser compensados económicamente por la sociedad que disfruta o se beneficia del mismo, como una forma de propender por la conservación de los ecosistemas donde estos servicios se generan.
- Implica además, la promoción de un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales, contribuyendo a revertir la tendencia a considerar el medio ambiente como un bien gratuito e inagotable.



2. Definición de PSA

Es una herramienta para alcanzar los objetivos de política ambiental, en la cual se tiene en cuenta que los ecosistemas brindan **beneficios** sociales y económicos para la población local, regional, nacional o internacional, y por tanto, aquel (**proveedor**) **que realiza actividades para su mantenimiento o recuperación**, deberá ser **compensado** por aquellos que se benefician de los mismos, para lo cual debe existir un documento vinculante para las partes que exprese dicho acuerdo



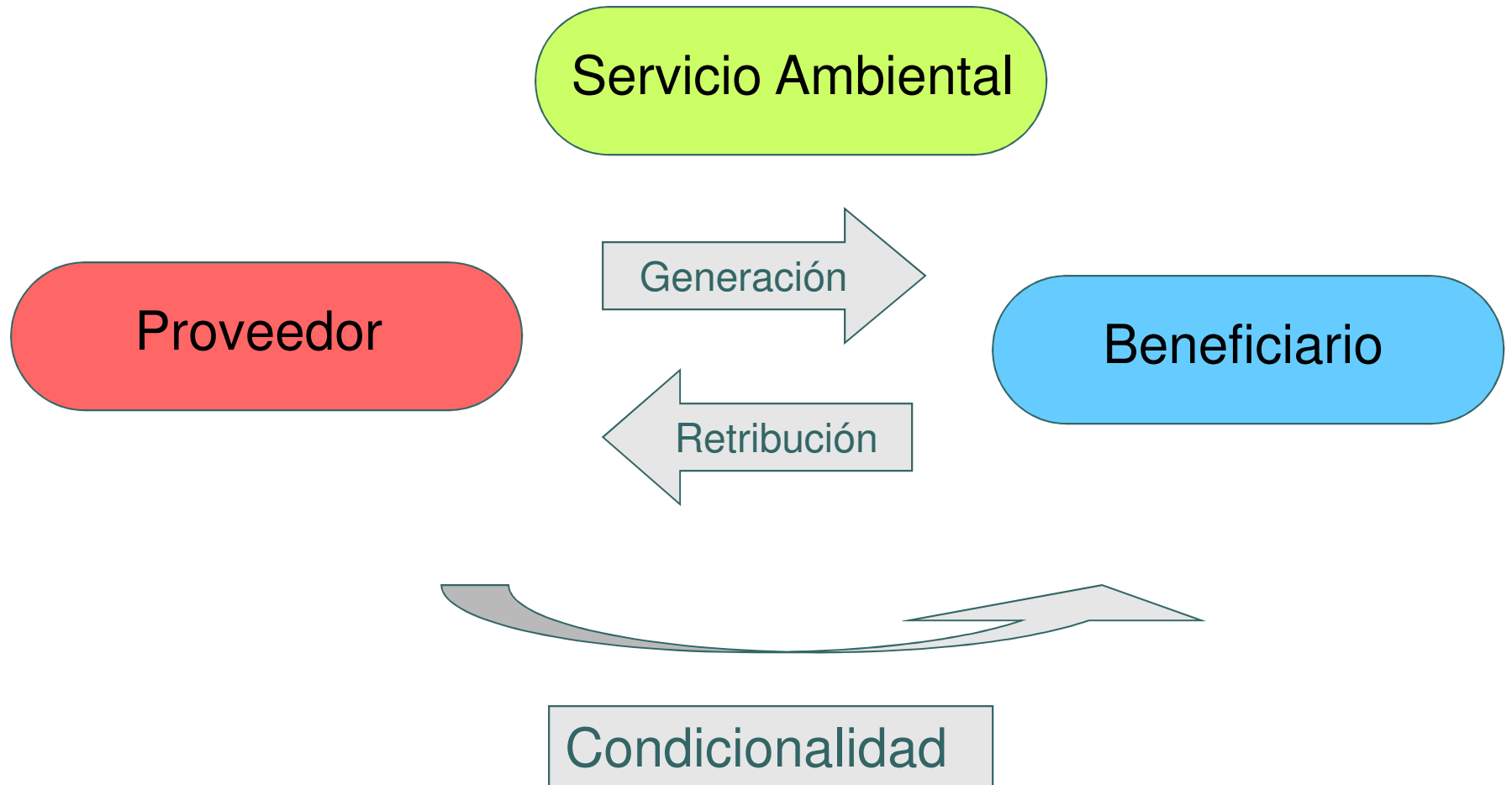
Elementos de la definición

(Sven Under)

- Un **acuerdo voluntario** donde un
- **servicio ambiental definido** es compensado por
- al menos **un beneficiario**, a
- por lo menos **un proveedor** del servicio,
- **si y solo sí (condición)**, el proveedor desarrolla las actividades que permiten la permanencia del servicio ambiental.



3. Análisis de los elementos





3.1. Proveedor del servicio

- Persona natural o jurídica de derecho publico o privado
- Propietario de la tierra, poseedor, tenedor o quien en efecto puede tener una incidencia en el uso de la tierra
- Realiza unas acciones para prestar el servicio: que implicarían en otro caso, unas restricciones económicas y por tanto deberán ser compensadas
- Limitaciones:
 - Función Ecológica de la Propiedad
 - Servidumbre ecológica (predio sirviente)
 - POTs para definir Uso del Suelo Municipal



3.2. Beneficiario del servicio

- Persona natural o jurídica de derecho publico o privado
- Que requiere que se realicen algunas actividades por parte de otro, para garantizar la permanencia o mantenimiento de un servicio ambiental del cual se beneficia
- Interrogantes:
 - Cual es el servicio que esta obteniendo por el que deberá pagar?
 - Como sería la relación den beneficiario con las AA y con el Proveedor?
 - Como verifica que las actividades que realiza el tercero, sí contribuyen en la generación del servicio?
 - Como hace responsable a otro, del cumplimiento de obligaciones derivadas de los permisos, autorizaciones o concesiones que el beneficiario tiene?



Relación entre Proveedores y beneficiarios

ACUERDO DE LAS PARTES QUE SE MATERIALIZA EN UN CONTRATO O DOCUMENTO QUE DEBE TENER EN CUENTA:

- Como es la capacidad y la voluntad de pago?
- Quién debería recibir la retribución?
- Cuanto y cómo se debería pagar? (para que sea un incentivo efectivo)
- Quién recauda el dinero, cómo lo hace y como se invierte?
- Como se planificará el mecanismo de pago (cuando se paga, quien paga, cuanto, posibilidad de la tarifa diferenciada, a quien se le paga y como, que se debe realizar por recibir esos pagos).
- Para que se paga? En cuanto tiempo y como se verifica la acción o inacción que es objeto del pago?



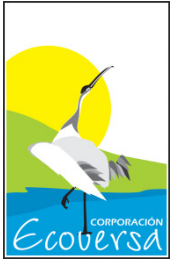
3.3. Servicio Ambiental

- Identificación del Servicio Ambiental ¿Cuales servicios ambientales o que actividades?
- Que recurso natural o ecosistema genera el servicio y como se relacionan las actividades que debe desarrollar el proveedor con dicho ecosistema?
- Como deslindarlo del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables?
- Que debe hacerse para que el servicio exista, Quién lo define y cuantifica ?
- Qué compromisos adquiere el proveedor ?
- Quién lo certifica y como se establecen los pagos ?
- Como se puede monitorear los compromisos por la condicionalidad del pago?
- Para qué se debería pagar? (Que actividades se deberían desarrollar?)
- Identificación del estado de los recursos (línea base) y del servicio a fomentar



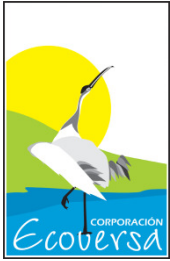
3.4. Condición para la compensación y tipos

- Cual es la acción o inacción específica que debe realizarse
- Tiempo y lugar
- Mediciones o monitoreo
- Que pasa si no cumplo pero el servicio se prestó y el beneficiario lo recibió
- Cuales son las responsabilidades del beneficiario y del proveedor
- Como puedo hacerlas exigibles?
- Como compenso: dinero, especie, incentivos tributarios?



4. Limitaciones

- 4.1. Naturaleza Jurídica de los RNR
- 4.2. Derechos de propiedad de la tierra y la función Ecológica de la Propiedad privada
- 4.3. Servidumbres Ecológicas
- 4.4. Ordenamiento territorial
- 4.5. Financiación
- 4.6. Rol de las Autoridades Ambientales y otras agencia publicas
- 4.7. Rol (derechos) de las comunidades negras y/o indígenas y/o campesinas



4.1. Naturaleza Jurídica de RNR

- La Constitución señala que el medio ambiente y los recursos naturales renovable son bienes públicos que constituyen patrimonio de la nación y por ende, su administración corresponde al Estado.
- A la propiedad privada le es inherente una función ecológica que implica una deber de abstención o un deber acción. Esta condición limita el ejercicio de las funciones inherentes a la propiedad uso, el goce y la disposición.
- Al Estado Nacional le corresponde la formulación de las políticas y regulaciones para su adecuada administración y al Estado Local, incorporar estas disposiciones como determinantes ambientales para la zonificación y reglamentación de uso del suelo,



4.2. Derecho de propiedad

- La propiedad de la tierra esta asociada al tema de soberanía y ejercicio de derechos ciudadanos
- Es necesario diferenciar el derecho de propiedad de la tierra del derecho de propiedad de los recursos naturales
- Analizar las particularidades de los derechos de las minorías étnicas (comunidades indígenas y negras)
- Dar alcance a la función social y ecológica de la propiedad



4.2. Derecho de propiedad de la tierra

- El derecho de propiedad puede adquirirse por compra, prescripción o adjudicación
- Atributos: uso, goce y la disposición
- La propiedad privada es protegida en la legislación
- La propiedad cumple una función ecológica o ambiental
- Limitaciones al uso o afectaciones al derecho de propiedad
- Si están claros los derechos, el propietario ejerce control sobre la propiedad y sus recursos naturales (soberanía)
- Derecho colectivo de la propiedad: tierras comunales, territorios colectivos, resguardos indígenas
 - Reconocen derecho de la tierra, pero no de los recursos naturales- derechos de prelación
- Adjudicación de bienes baldíos, implica la realización de actos de posesión y aprovechamiento del suelo.



4.2. Derecho de propiedad de los recursos naturales

- Los recursos naturales son de propiedad de la nación.
- El derecho a acceder a su uso y aprovechamiento, requiere del tramite de diferentes permisos, autorizaciones y compensaciones.
- La existencia de recursos naturales renovable en la propiedad privada, imponen limitaciones al uso
- Derecho de prelación de las minorías étnicas sobre el uso y aprovechamiento de los recursos naturales
- Los usos del suelo, casi nunca tienen en cuenta la existencias de recursos naturales en los predios



4.3. El ordenamiento territorial y el uso del suelo.

- Determinantes ambientales para el ordenamiento y el uso del suelo: Artículo 10 de la Ley 388 de 1997
- Instrumentos de gestión de los recursos naturales: POMCAS, PGOF, Áreas protegidas, Reservas Forestales, Áreas marinas Protegidas, PNN
- Pero falta el Procedimiento de quien las declara
- Como se incorporación en los OTs
- Que implicaciones tiene en la reglamentación del uso del suelo: usos prohibidos, permitidos, compatibles y complementarios
- Que implicaciones tiene sobre la propiedad privada: Limitaciones o restricciones o afectaciones, entonces indemnizaciones?



4.4. Servidumbres ecológicas

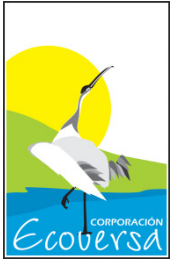
- Quien la impone
- Predio sirviente y predio dominante
- Hay lugar a indemnización
- Inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria
- No es por un servicios ambiental, sino para garantizar el uso de los recursos naturales renovables.
- Poca aplicabilidad en Colombia
- Han sido mas servidumbres de hecho que de derecho



4.5. Financiación

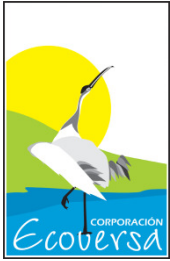
Instrumentos económicos y otras rentas

- Tasa retributiva, porque el agua presta el servicio de eliminación o transporte de los residuos líquidos.
- Tasa por utilización de aguas, se destina para compensar los gastos de renovabilidad del recurso hídrico.
- Tasas compensatorias en materia forestal por el cambio de uso del suelo para proyectos de interés general, aun sin reglamentar.
- Transferencias del sector eléctrico: Inversiones en la cuenca hidrográfica que surte la hidroeléctrica según el POMCA
- Inversión del 1% del valor de proyectos sujetos a licencias que usen directamente el agua y se invierten directamente por el usuario en las actividades definidas en el POMCA.
- 1% de los ingresos corrientes de los municipios que transfiere la nación va a financiar esquemas de PSA



4.5. otros incentivos

- Exenciones tributarias
- Descuentos del impuesto predial
- Subsidios a proyectos de reforestación y conservación
- Fondos concursables



Pero si hay recursos que pasa entonces?

- La destinación de las rentas aunque es específica no se invierte
- Los recursos son escasos
- Muchos tramites
- No pueden acceder los pequeños propietarios o las comunidades
- Costos de transacción muy altos



4.6. Competencias de las Autoridades Ambientales

- Administradoras de los recursos naturales renovables mediante permisos, autorizaciones, concesiones y licencias ambientales para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Promover la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables.
- Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de las funciones cuando NO corresponda a las funciones administrativas.
- Recaudar tasas, contribuciones, derechos, tarifas y multas por concepto de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables
- Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas
- Adquirir bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público y adelantar la expropiación de bienes, cuando sea necesario para la ejecución de obras o proyectos requeridos para el cumplimiento de las mismas e imponer las servidumbres a que haya lugar, conforme a la ley.



4.7. Rol de las comunidades

- Derechos de propiedad
- Como acceder directamente a los fondos financieros
- Débil capacidad de gestión
- Poca información
- Intermediación es la solución



5. Consideraciones

- Las Constituciones, Políticas Ambientales, Regulaciones e instrumentos desarrollados permiten la introducción de herramientas para la gestión ambiental de los servicios desde diferentes perspectivas (sociales, económicas, ambientales).
- Existen objetivos de política para la conservación y manejo de los SA y herramientas para su consecución: permisos, derechos de uso, subsidios, compensaciones, tasas, tarifas, cánones, mecanismos financieros e incentivos.
- La regulación ambiental es suficiente y extensa (a veces contradictoria y desarticulada).
- No todos los inconvenientes se resuelven con “normas”.
- La regulación debe nutrirse de resultados “locales”.
- La voluntad Política de las Autoridades Ambientales debe ser clara, precisa y facilitadora de procesos.



6. Oportunidades

- TODAS LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS NACIONALES prevén la protección del medio ambiente como una obligación del estado y un deber de los particulares. Así mismo, establecen como de propiedad de la Nación los recursos naturales renovables y los servicios ambientales que de éstos se generan.
- Esto posibilita la identificación de alternativas en las que hagan partícipes a los PARTICULARES EN ESQUEMAS DE CONSERVACIÓN de los recursos naturales renovables y sus servicios ambientales.
- Las políticas ambientales revisadas contienen estrategias públicas que hacen referencia a las HERRAMIENTAS COMPENSACION O DE PAGO POR LOS SERVICIOS AMBIENTALES DE MANERA GENERAL.
- Las leyes generales u orgánicas propiamente ambientales o de relevancia ambiental (sectoriales) se refieren a instrumentos de Compensación o pago, que requieren ser desarrollados o precisados en algunos casos.



6. oportunidades

- En relación con el marco institucional, dependiendo del tipo de régimen político, los países cuentan con una **ESTRUCTURA INSTITUCIONAL CENTRALIZADA , CON DESCONCENTRACION FUNCIONAL Ó DESCENTRALIZADA** para el cumplimiento de las funciones ambientales.
- Se evidencia la necesidad de **ARMONIZAR LAS NORMAS EXISTENTES**, precisar los roles institucionales, el tipo de instrumento que aplican a las diferentes particularidades y los mecanismos de vinculación entre el sector público y privado.
- En todos los países **SE HAN VENIDO IMPLEMENTANDO ESTE TIPO DE ESQUEMAS CON EL MARCO REGULATORIO EXISTENTE**, por lo que debe precisarse que es lo que se quiere regular: los aspectos generales o los puntuales que se derivan de la implementación (aspectos contractuales, propiedad de la tierra y de los bosques, tipo de obligaciones entre otras).



MIL GRACIAS!

CORPORACION ECOVERSA

Cra 8 numero 69-70 oficina 101

Telefono 571-3177708

Bogota, D.C. – Colombia

gsanclemente@ecoversa.org