



## **El Pago por Servicios Ambientales (PSA)**

Por: Lic. Marcela Tenorio

Colaboradora Jurídica, Unidad de Medio Ambiente

### **I. Introducción.**

El ambiente nos proporciona bienes y servicios que son esenciales para nuestro bienestar y supervivencia. Sin embargo, los ecosistemas que nos brindan estos preciosos bienes y servicios están siendo, en la actualidad, sometidos a presiones cada vez mayores. Les estamos dando un uso no sustentable, poniendo en riesgo, por una parte, su capacidad de carga y, por otra, nuestro propio futuro.

Existe un consenso generalizado sobre la necesidad de la participación de todos y todas en la solución de la problemática ambiental. Nuestra legislación declara de interés social la protección y mejoramiento del medio ambiente (artículo 4 LMA); y es que, a la labor obligada de las instituciones públicas y gobiernos locales de tomar estas acciones, debemos agregar una efectiva participación de comunidades rurales y urbanas, si queremos lograr iniciar verdaderos procesos de desarrollo sostenible.

El derecho ambiental tiene un carácter transversal, que se nutre de diversas materias y a la vez informa a la totalidad del ordenamiento jurídico. Es así como tenemos, por ejemplo, la economía ecológica y la ambiental. De estas relaciones han surgido instrumentos innovadores para la conservación y manejo sustentable de los ecosistemas. Así, encontramos el pago por servicios ambientales (PSA). A nivel mundial, existen cada vez más ejemplos de estas herramientas como respuesta a la descontrolada degradación ambiental que viene sufriendo nuestro planeta desde hace décadas.

Basamos este planteamiento en 2 simples premisas:

- los servicios que nos prestan los ecosistemas tienen valor económico cuantificable;
- este valor puede ser utilizado para atraer la inversión para su conservación, restauración y mantenimiento.

### **II. ¿Qué es un servicio ambiental? Tipos de Servicios Ambientales y mercados para servicios ambientales.**

El PSA, ha sido definido, en términos generales, como el pago que se hace por un beneficio recibido por la comunidad nacional e internacional y que se derivan directa o indirectamente de diferentes elementos de la naturaleza, comprendiendo entonces,



---

### Unidad de Medio Ambiente

diferentes ecosistemas domésticos y silvestres, cuyos efectos en la calidad de vida son tangibles e intangibles.<sup>1</sup> Los bienes y servicios ambientales constituyen externalidades positivas a la economía que deben ser internalizadas en los precios del mercado para evitar daños ambientales, que en definitiva, son sufridos por personas diferentes de los beneficiarios que obtienen los beneficios de la naturaleza.

Otra definición establece que los PSA son “son contratos formales e informales que dan valor financiero y económico a servicios de conservación – desde acuerdos informales uno a uno hasta acuerdos de gran escala en los sistemas públicos que orientan las inversiones económicas hacia el manejo deseable de la tierra. Las transacciones caen en categorías amplias: tratos privados auto-organizados, pagos públicos a productores y comunidades, mercados abiertos de intercambio/ cumplimiento y la eco-certificación.”<sup>2</sup>

Son diversos los tipos de bienes y servicios que los ecosistemas nos proporcionan y los podemos dividir de la siguiente manera:

- bienes ambientales;
- servicios de regulación;
- servicios de apoyo;
- servicios culturales.

Para ilustrar estos tipos de bienes y servicios ambientales, pongamos como ejemplo un bosque. Los bosques nos proporcionan, entre otros bienes:

- comida;
- agua dulce; y
- combustible (biomasa).

Asimismo, nos prestan servicios de regulación como:

- regulación del clima;
- purificación del agua; y
- regulación de las inundaciones.

En cuanto a los servicios de apoyo podemos mencionar:

- la formación del suelo.

Finalmente, nos ofrece servicios culturales como:

- recreación;
- educación;

---

<sup>1</sup> Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica/ UICN. Proceso de Concertación Nacional, informe final. Mesa de trabajo sobre PSA, Costa Rica, 1999.

<sup>2</sup> [katoombagroup/documents/brochures/PES-español-7-12-07](http://katoombagroup/documents/brochures/PES-español-7-12-07)



#### Unidad de Medio Ambiente

- espiritualidad;
- estética.

Como observamos, los ecosistemas dotan a la sociedad de una amplia gama de bienes y servicios, en los que basamos nuestros procesos de producción y estabilidad climática, y fundamentalmente, nuestras vidas. Sin embargo, es evidente que les damos un valor menor al que merecen o, sencillamente, no les damos valor alguno. Los PSA son instrumentos que buscan transferir recursos financieros a los beneficiarios de servicios ambientales hacia los proveedores de dichos servicios.

Como respuesta a la preocupación, los sistemas de gestión ambiental han evolucionado creando instrumentos económicos para lograr la internalización de las externalidades ambientales. Así, encontramos, que en nuestro país, la LMA establece en su capítulo VI, Incentivos Ambientales y Desincentivos Económicos, entre los que se incluyen beneficios fiscales, apoyo a las actividades ambientalmente sanas y mecanismos de financiamiento.

El Principio básico sobre el que se basa el PSA es que los usuarios de recursos y las comunidades que pueden prestar estos servicios ambientales deben recibir una compensación y quienes se benefician de dichos servicios deben pagar por ellos, internalizando así los beneficios. Podemos relacionarlo con el principio “quien contamina paga” de la Declaración de Río, pues crea incentivos positivos para la protección y conservación ambiental.

Teniendo claro qué es un servicio ambiental, el tema se complica al analizar los mercados que existen para estos bienes y servicios. Estas herramientas se negocian en diferentes tipos de mercados, sin embargo, podemos encontrar matices en cada ejemplo, dependiendo del tipo de bien o servicios, el contexto social, legal y político. En general podemos mencionar los mercados públicos, los mercados formales y los tratos auto-organizados. A continuación podemos observar ejemplos de lo anterior:

| Tipo de mercado / país | Nombre y descripción  |
|------------------------|---|
| Formal / global        | Mercado de carbono del Protocolo de Kioto. Ha sido creado para cumplir con los compromisos establecidos en el artículo 3 del Protocolo. En este se comercian bonos o emisiones.   |
| Público / Costa Rica   | FONAFIFO (El Fondo Nacional de Financiamiento Forestal). Ejecuta programas de PSA, para beneficio de pequeños y medianos propietarios de terrenos con bosque o de aptitud forestal, con el fin de promover el mantenimiento y la recuperación de la cobertura forestal del país. Su financiamiento proviene, entre otras cosas, del Presupuesto Ordinario de la |



#### Unidad de Medio Ambiente

|                             |  |
|-----------------------------|--|
|                             | República (3.5 % del impuesto selectivos a los combustibles se destina al pago de servicios ambientales, según Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria); asimismo, existen fuentes de cooperación internacional y convenios nacionales gestionados por FONAFIFO.   |
| Auto-organizado/<br>Francia | Perrier Vittel (ahora Nestlé) 1989. Perrier Vittel buscaba maneras de reducir la contaminación de nitrato causado por la intensificación de la agricultura en la cuenca. Su solución fue financiar a los granjeros para que cambien sus prácticas de agricultura y tecnología. (fuente: Negociando por los Servicios de la Naturaleza: un documento introductorio para vendedores de servicios ambientales para la identificación y acercamiento a compradores potenciales del sector privado, Katoomba Group, 2007) |

Sin duda, estos instrumentos involucran a todos los sectores de la sociedad, directa o indirectamente. Son diversos los sistemas, y si analizamos cada caso encontraremos similitudes y diferencias entre ellos. Asimismo, unos casos son más exitosos que otros por lo que es importante estudiar a fondo las experiencias pasadas para lograr un PSA que maximice los resultados positivos (ambientales y socioeconómicos), dependiendo del contexto en el que los queramos implementar.

### III. Algunos riesgos y oportunidades en el uso de estos instrumentos.

Los PSA están diseñados con el fin de ofrecer incentivos económicos para lograr un uso sustentable de los ecosistemas y, por consiguiente, de los bienes y servicios que estos nos proveen. Sin embargo, estas herramientas se pueden utilizar para disminuir la pobreza, teniendo claro que no constituyen, per se, la solución a ese problema. No olvidemos que la parte más pobre de la población en nuestro país subsiste con los recursos naturales de las zonas donde viven. Entre los beneficios que puede conllevar la implementación de los PSA encontramos el aumento de los ingresos económicos (y lo que esto significa: mejorar la alimentación, educación, salud, etc.); el aumento en el conocimiento sobre prácticas amigables al ambiente; y la mejora en la capacidad de carga de los ecosistemas locales que, por consiguiente, estimula el flujo de los servicios ambientales.

Por otra parte, la implementación de los PSA se puede enfrentar a ciertas dificultades que se derivan del contexto en el que se quieran implementar. Es indispensable contar con una institucionalidad fuerte, acceso a la información y seguridad jurídica. Asimismo, es necesario que las partes comprendan a fondo el contenido de estos contratos pues sino, las prohibiciones que les impongan estos contratos pueden, incluso, empobrecer a las comunidades que utilizan los recursos naturales. Para evitar lo anterior, es necesario elaborar un programa integral en el que se prevean las consecuencias negativas que puede traer el uso de estos instrumentos y se establezcan soluciones que permitan que las comunidades accedan a trabajos amigables al medio ambiente.



#### **IV. Situación en El Salvador y marco regulatorio.**

En nuestro país encontramos la protección constitucional del ambiente y el derecho a vivir en un medio ambiente sano, en el artículo 117 de la Constitución de la República. En el mencionado artículo se establece la obligación del Estado de proteger los recursos naturales y la diversidad del medio ambiente para garantizar el desarrollo sostenible. Asimismo, hace la declaratoria de interés social sobre la “protección, conservación, aprovechamiento racional, restauración o sustitución de los recursos naturales, en los términos que establezca la ley.” Lo anterior sirve de fundamento constitucional al PSA.

En el ámbito internacional encontramos una gama de instrumentos ratificados por nuestro país que establecen el uso de los PSA. Para mencionar los más importantes tenemos, en primer lugar, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, junio de 1972) que a través de sus principios establece, entre otras cosas, el derecho del ser humano a vivir en un ambiente adecuado; y la responsabilidad de preservar y administrar juiciosamente los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

Posteriormente, la Cumbre de la Tierra (Rio de Janeiro, 1992) dio como resultado la Agenda 21 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo. En la declaración se establece el principio de “Quien contamina paga”, que, como mencionamos anteriormente, está íntimamente relacionado con los PSA. Esta Declaración establece la obligación de los Estados con respecto a principios básicos ambientales.

La Convención sobre Diversidad Biológica, es otro instrumento relacionado que fue ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 1994. Éste dota de reconocimiento a la diversidad biológica como patrimonio mundial. Tiene como objetivo la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos. En el artículo 11 se establece la obligación de cada parte para que, “en la medida de lo posible y según proceda” adopte medidas económicas y socialmente idóneas que actúen como incentivos para la conservación y utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

Otro importante instrumento es el Protocolo de Kyoto, aprobado en Kyoto, Japón, en 1997 y ratificado por El Salvador el 17 de septiembre de 1998, en donde se establece la creación y regulación de un mercado para comerciar bonos de carbono como uno de los mecanismos para reducir las emisiones contaminantes al ambiente y causantes del calentamiento global.

Finalmente, a nivel local, contamos con la Ley del Medio Ambiente, decreto legislativo de fecha 2 de febrero de 1998 y publicada en el Diario Oficial el 04 de mayo del mismo año. Fue decretada, entre otros motivos, como respuesta a la firma y ratificación de acuerdos



---

#### **Unidad de Medio Ambiente**

internacionales que nos obligan a cumplir con los compromisos adquiridos y para operativizar internamente la normativa internacional. De este cuerpo normativo es necesario mencionar el capítulo VI del título III, “Incentivos y Desincentivos Económicos” (artículos 32-38). Este capítulo nos puede servir como fundamento para realizar programas de PSA. Asimismo, podemos mencionar el artículo 77 del capítulo III, título VIII, en el que se obliga al MARN en coordinación con el MAG, de incorporar mecanismos que promuevan la reforestación tomando en cuenta la valoración económica de los bosques. Sin embargo, aún queda sistematizar estos instrumentos y echarlos a andar.

### **V. Conclusiones.**

En las últimas 4 décadas ha surgido una gran preocupación, a nivel mundial, por la seria degradación que le estamos causando al ambiente. Contradictoriamente, la actividad antropógena está agravando cada vez más la problemática ambiental.

El derecho ambiental, en su carácter transversal, hace uso de herramientas que antes pertenecían a otras materias, como la economía. Los PSA constituyen herramientas innovadoras en el manejo sostenible de los ecosistemas, aumentando el valor de los recursos naturales y permitiendo mejorar su protección.

Sistematizar la regulación de los PSA, aunado a una política acertada e integral en materia de medio ambiente puede llevarnos a mejorar nuestra situación ambiental. Lo anterior, claro está, incentivando la participación de todos los actores de la sociedad.



---

Unidad de Medio Ambiente