

“TENDENCIAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE PAGOS POR SERVICIOS AMBIENTALES (PSA) EN LAS AMÉRICAS”

***12vo Congreso Internacional de Derecho Ambiental
Sao Paulo, Brasil
4 de Junio de 2008***

Papel de la Institucionalidad y la Legislación

*Diego Gutierrez Gronemann
Sociedad Boliviana de Derecho Ambiental*

Objetivo

Demostrar como la institucionalidad y legislación específica sobre PSA podrían desempeñar el rol más importante en el establecimiento de esquemas sólidos y modernos que velen por crear las condiciones apropiadas para generar el financiamiento necesario, además de ello, como esto podría ayudar a crear las instituciones que vigilen el cumplimiento de los acuerdos y negociaciones, y a establecer normas para realizar transacciones comerciales transparentes de Servicios Ambientales.

Antecedentes

En Bolivia, como en otros países latinoamericanos, se está avanzando en la temática de pago por servicios ambientales, desde la iniciativa del sector privado con el apoyo de organizaciones no gubernamentales de asistencia técnica y con la participación de gobiernos locales (municipales), actuando en cierta medida como generadores de realidades emergentes sin contar a la fecha con un marco legal específico en la materia, pero es que así actúa el derecho a partir de realidades y necesidades concretas que posteriormente requieren de la intervención del legislador para el establecimiento de reglas claras.

Algunas Generalidades [1]

Respecto al Marco Institucional.

Criterios que deben considerarse para el desarrollo de marcos institucionales:

Claridad en el establecimiento de competencias en base a reglas de actuación sencillas y precisas.

Estabilidad del Órgano como consecuencia de una visión de corto, mediano y largo plazo respecto a la materia que se trate.

Transparencia en la toma de decisiones y rendición de cuentas, considerando la participación social, el acceso a la información y el control social.

Equidad en la aplicación del marco normativo bajo la condición indispensable de la consideración del interés colectivo.

Descentralización en la formulación de políticas públicas, planificación, operación y manejo de recursos poniendo algunos candados a la influencia negativa de los factores de poder que pudieran vulnerar el interés colectivo.

Algunas Generalidades [2]

Respecto al Marco Institucional.

No es suficiente un detallado y minucioso diseño del marco institucional, en las visiones más avanzadas pretendemos la eficacia y eficiencia de este a través de la llamada gobernabilidad, vale decir la absoluta necesidad de ir mas allá de lo eminentemente público para entrar al ámbito de la interacción con organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía en general, la necesaria consideración de los valores culturales y de las realidades sociales.

Para actuar en el ámbito anteriormente señalado resulta condición indispensable la legitimidad y responsabilidad ante el administrado, de manera que se genere más allá de una relación administrador – administrado una relación de compromiso y sensibilidad ante las acciones de la administración pública. (sintonía axiológica)

Algunas Generalidades [4]

Hoy en día es evidente la necesidad de acercar el gobierno al ciudadano y esto se logra a través del establecimiento efectivo y profundo de modelos de gestión ambiental descentralizados al igual que de las propias acciones del desarrollo sostenible.

La respuesta lógica:

El fortalecimiento institucional y el desarrollo organizativo de gobiernos intermedios y locales, con la suficiente asignación de competencias que permitan resolver de la manera más rápida y eficaz las necesidades del ciudadano y de la comunidad.

Cuestiones Previas [1]

Servicios Ambientales.

La capacidad que tienen los ecosistemas para generar productos útiles para el hombre, entre los que se pueden citar regulación de gases (producción de oxígeno y secuestro de carbono), belleza escénica, y protección de la biodiversidad, suelos e hídrica.

Fuente: FONAFIFO, 2004. El Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica. Información General. San José, Costa Rica.

Lo Controversial:

La diferencia que existe entre servicios ambientales y funciones ecológicas de los ecosistemas y la incorporación de los primeros dentro del ámbito de la economía.

Lo Importante:

Desde el punto de vista del derecho ambiental, el asunto debiera radicar en crear e implementar las herramienta jurídicas e institucionales capaces brindar efectiva tutela jurídica a la conservación de los recursos naturales en particular y al medio ambiente en general.

Cuestiones Previas [2]

Pago por Servicios Ambientales:

Mecanismo flexible y adaptable a diferentes condiciones, que apunta a un pago o compensación directo por el mantenimiento o provisión de un servicio ambiental, por parte de los usuarios del servicio el cual se destina a los proveedores.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Manejo de Cuencas Hidrográficas (REDLACH), FORO ELECTRÓNICO SOBRE SISTEMAS DE PAGO POR SERVICIOS AMBIENTALES EN CUENCAS HIDROGRÁFICAS, *12 Abril – 21 Mayo 2004*, INFORME FINAL, Santiago, Agosto 2004

Afinando la Idea:

El desarrollo de una legislación relacionada con servicios ambientales y su pago tiene como objetivo fundamental la conservación del medio ambiente y los recursos naturales al margen de la posibilidad de resultar un mero negocio lucrativo entre las partes. La ciencia del derecho desde un punto de vista creativo, al proponer el desarrollo normativo relacionado con servicios ambientales en general y el pago por servicios ambientales en particular, acude a reforzar el objetivo de la legislación ambiental a través de la utilización de mecanismos de mercado.

La Opción por la Legislación [1]

1. Pasar del voluntarismo y la espontaneidad al establecimiento de materia exigible en atención del interés colectivo.
2. El desarrollo de un marco normativo debiera tender a garantizar los objetivos de conservación, generando como externalidad y lógica consecuencia, la suficiente seguridad jurídica a las transacciones, definiendo la “obligatoriedad” de remunerar al productor o generador por los beneficios que su acción de hacer o no hacer brindan al beneficiario.
3. El desarrollo normativo relacionado con el pago por servicios ambientales requiere de la necesaria **iniciativa institucional** de parte del Estado en su rol de administrador de los bienes e intereses colectivos y de los sujetos objeto de la regulación como ser **productor o generador** de los servicios ambientales (**o sujeto responsable de la conservación de la fuente**) y del **beneficiario o beneficiarios** de los servicios ambientales.
4. Incorporación de referentes objetivos que permitan establecer la relación jurídica entre los sujetos y el bien o los bienes jurídicamente tutelados. Esto es, el *reconocimiento legal* a partir de la catalogación o listado de los servicios ambientales objeto de transacción.

La Opción por la Legislación [2]

5. La valoración económica y relación de causalidad entre las partes intervinientes y el recurso natural que brinda el servicio.
6. La participación del Estado en atención al interés colectivo ante la evidente complejidad y entrelazamiento de los servicios, generadores y beneficiarios (casos en que una misma fuente genera diversos servicios, o la existencia de más de un generador o productor, o que existe más de un beneficiario), además de ello, la participación del Estado, se extiende a los mecanismos de monitoreo y control de las fuentes generadoras de los servicios ambientales.

Respecto al Marco Institucional

1. La legislación a desarrollarse, deberá considerar los aspectos referidos al marco institucional, el establecimiento de entidades competentes y los sistemas de coordinación y concurrencia.
2. Necesidad de adecuar los marcos institucionales existentes de manera que sea posible el desarrollo de la temática de los servicios ambientales y el monitoreo de las transacciones emergentes. El proceso de desarrollo institucional deberá asignar competencias claras a los diferentes niveles gobierno.
3. La definición del marco institucional, asume también un rol de especial importancia en la formulación de políticas públicas, planes, programas y acciones ajustadas a la realidad interna del país.
4. Parece recomendable, a nivel de política nacional la formulación de hipótesis generales traducidas en presupuestos mínimos de cumplimiento que interesan al Estado nacional, otorgando competencias para ajustar las mismas así como para la formulación de planes, programas y acciones a los niveles de gobierno descentralizados a nivel regional y local, desde un enfoque del principio de subsidiariedad.
5. La opción por los sistemas de regulación sectorial, bajo modelos desconcentración territorial, podría ser válida a la hora de asignar competencias en lo referido a monitoreo y control, en tal caso a mas de crear nuevas entidades de regulación deberá asignarse competencias a las ya establecidas como en el caso de aguas, bosques, suelos entre otras.

A manera de Recomendaciones

1. Sin desmerecer las acciones aisladas de voluntarismo y espontaneidad, debiera optarse por la iniciativa institucional de los órganos del Estado como estrategia emergente para la conservación de los recursos naturales a través de mecanismos exigibles traducidos en un sistema jurídico relacionado con los Servicios ambientales.
2. La participación del Estado sea en cualquiera de sus niveles de gobierno puede ser un factor positivo para generar financiamiento y otorgar seguridad jurídica a las transacciones.
3. El marco institucional relacionado con los servicios ambientales, debe establecerse en base a criterios de estabilidad, transparencia, equidad y descentralización.
4. El diseño del marco institucional y sus competencias deberá asentarse en los principios de subsidiariedad, concurrencia y coordinación entre las diferentes entidades y niveles de gobierno.
5. En toda circunstancia debe entenderse que quien se beneficia de un servicio ambiental tiene la obligatoriedad de pagar por él, garantizando la conservación de la fuente de los servicios, sobre esta base deben establecerse los marcos normativos e institucionales.
6. Las políticas públicas, el acceso a la información y la participación social regulada ejercen un rol trascendental en relación con la gobernabilidad de los recursos naturales y el medio ambiente.



Muchas Gracias