

Observaciones de trabajo de campo, Venezuela

Proyecto PSA-H Venezuela/Colombia de CIFOR-CI

Sven Wunder, CIFOR

Integrantes: Javier Blanco, José Pérez-Roas, Gustavo Ramírez, Sven Wunder.

Duración: 14 al 24 de enero.

Encuentros institucionales: Reuniones en Caracas con CI-Venezuela y MARN, y mini-talleres en Mérida y en San Cristóbal, organizados por CIDIAT.

Visitas de campo: Las cuencas de Tocuyo/ Guarico, Yacambú, Pereña/ La Jabonosa, Mucujún/ La Caña, y Calderas. En todas las visitas de campo se realizaron tanto entrevistas con actores institucionales como con proctureros rurales.

Fuentes secundarias: Nuestro trabajo se sustenta también en insumos del trabajo sobre PSA anteriormente realizado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF).

Objetivo principal: Investigar la factibilidad de implementar esquemas pilotos de pagos por servicios ambientales (PSA) en Venezuela, específicamente en la zona andina, que tenga sinergias con la conservación de biodiversidad, enfocando en el campo de protección hídrica.

Factores en favor de PSA: En general, concluimos que existen escenarios favorables al establecimiento de esquemas de compensación por protección de agua en el contexto andino venezolano, ya que varios de los estudios de caso presentan los siguientes factores propicios:

- 1) Una amenaza clara causada por el cambio de uso de suelo río arriba para la calidad de agua (más que todo, en términos de procesos erosivos) que ya está afectando, o probablemente afectará pronto, los usuarios río abajo de agua potable, de riego, y de proyectos hidroeléctricos;
- 2) Un rol obvio para la conservación o regeneración de la cobertura boscosa río arriba, como por lo menos parte de soluciones costo-eficientes de protección de estos servicios.
- 3) Comparado con otros contextos latinoamericanos, una menor presión poblacional en las áreas cuencas arriba (p.ej. menor inmigración de colonos), y una mayor población de usuarios río abajo que potencialmente se beneficiarían – debido a un alto grado de urbanización en Venezuela – y como resultado una proporción generalmente favorable entre el valor agregado de “beneficios de usuarios” y de “costos de oportunidad de los proveedores” en los sistemas de PSA de protección hídrica;
- 4) En varios casos, una documentada Disponibilidad A Pagar (DAP) por parte de los usuarios río abajo, o de compañías agrupando los intereses de los usuarios de agua y, en casos pilotos, la pre-existencia de mecanismos de cobrar pagos concretos a ellos.

Factores dificultando PSA: Por otro lado, existen también varios obstáculos para la implementación de sistemas de PSA en Venezuela:

1) Una cierta confusión ideológica que iguala todos los PSA a sistemas mercantiles que se introducirían bajo una lógica neoliberal-explotativa causando prejuicios sociales – a pesar de que en la realidad muchos PSA sean más bien acuerdos bilaterales de reciprocidad y mútuo beneficio, más aún en el área de protección de cuencas (PSA-H);

2) Falta de mecanismos (y a veces, de voluntad política) para convertir la pre-existente y documentada Disponibilidad A Pagar en flujos reales y significativos de recursos de los usuarios a los proveedores de servicios ambientales, temiendo que estos flujos se vean como impuestos adicionales o pagos por bienes públicos de acceso común legalmente establecido, como es el agua;

3) Falta de datos socio-económicos sobre los sistemas productivos de los proveedores de servicios ambientales: no se conocen los costos de oportunidad de ellos, así que no se sabe básicamente nada sobre qué modalidad y qué monto de compensación habría que ofrecerles para que efectivamente cambien sus planes de uso de suelo.

4) En muchos casos, falta de conocimiento detallado sobre el vínculo espacial entre uso de tierra y servicio ambiental: ¿qué tipo de uso de suelo se debería incentivar?, y ¿en qué parte de la finca?, para lograr un *trade-off* aceptable entre rentabilidad privada del fincero y el beneficio externo que se recompensaría por los usuarios de agua.

5) La mayoría de las tierras ocupadas por finceros en zonas estratégicas cuenca arriba pertenecen formalmente al Estado, aunque en muchos casos estos tienen un control eficiente sobre el acceso a la tierra. Eso impide el uso de herramientas PSA como las servidumbres ecológicas, aunque no sería obstáculo para otras.

La mayoría de los obstáculos de implementación identificados son de índole técnico o político-administrativo, y no parecen insuperables como tal. Aparentemente existe no sólo en la zona andina sino también en otras cuencas (Río Caroní/ EDELCA, Cuenca Neverí-Oriente) un potencial realista para implementar sistemas de PSA de protección hídrica en Venezuela.

Priorización de posibles áreas pilotas: Todas las áreas visitadas forman parte de la Cordillera de Mérida y se encuentran por lo menos parcialmente dentro del Corredor Norandino. También todas las áreas exepctuando Calderas (área propuesta por CI-Venezuela) fueron identificadas como prioritarias en el ejercicio anterior del proyecto GEF. El área de Calderas podría ser atractivo desde el punto de vista de maximizar sinergías entre protección de cuencas y de biodiversidad, aunque tenga características un pocomás prematuras y incertidumbres en términos de su financiación.

Sin embargo, si el criterio principal de selección es la probabilidad de establecer en un futuro cercano un sistema PSA real y exitoso, pensamos que la mejor opción sería la *Cuenca de Pereña/ La Jabonosa* en el estado de Táchira. La razón es que aquí existen varios factores favorables:

- Ya se cobra un tasa a los usuarios de agua potable en San Cristóbal, destinada por ley a la protección de cuenca
- Existe una Disponibilidad de Pagar bien mayor a este cobro, el cual hasta ahora es relativamente pequeño.
- La relación económica entre, por un lado, los beneficios por parte de una gran cantidad de usuarios de agua río abajo y, por el otro lado, los costos de oportunidad de un número relativamente pequeño de finceros cuenca arriba, parece muy propicio y en favor de los primeros. Resulta entonces que la disponibilidad a pagar sería suficiente para poder ofrecer un PSA que sería atractivo para los proveedores de servicios (hipótesis a ser confirmado por los estudios empíricos de tesis de maestría de Gustavo Ramírez).
- Las autoridades ya están pensando en implementar un sistema de pago piloto a dueños de tierra, aunque esas ideas parecen aún muy rudimentarias, y podrían beneficiarse mucho de la fertilización con otras experiencias de PSA.
- Aparentemente el caso ofrecería también sinergías claras entre la protección de las sub-cuencas y la de biodiversidad (buen estado de conservación de varias las sub-cuencas, conectividad con áreas protegidas).

Sinergías entre protección de cuencas y de biodiversidad: La hipótesis central del estudio CIFOR-CI es que, con la introducción de esquemas PSA de protección hídrica, se podrían también lograr significativos beneficios de protección o restauración de biodiversidad. De tal forma, una inversión en el establecimiento de un PSA podría rendir frutos a lo largo del tiempo, en términos de un sistema duradero y auto-financiado trabajando en favor de la conservación.

Pensamos que estas sinergías realmente existen, pero que parecen bien más fuertes en zonas con todavía más cobertura boscosa y con menos desarrollo agrícola previo. Un esquema PSA enfocado sólo en protección hídrica buscaría optimizar el uso de tierra en primer lugar para evitar procesos erosivos y, hasta cierto punto, el uso de agroquímicos, provisionando al mismo tiempo ingresos significativos al dueño de tierra. Integrando también la conservación en esta optimización, sin pagar explícitamente por ella, puede no llevar a soluciones generalmente satisfactorias, sobre todo en zonas con agricultura ya plenamente desarrollada. La aparentemente buena rentabilidad de la papa y de las hortalizas constituyen un alto costo de oportunidad para la reintroducción de sistemas arbóreas – objetivo que sería deseable desde el punto de vista de conservación. En muchos casos, sistemas de agricultura mejorada o de pastos bien manejados podrían potencialmente parar la erosión, y entonces “solucionar” el principal problema de agua sin proveer muchos beneficios de enriquecimiento biológico al paisaje.

Al mismo tiempo, reemplazar pastos o cultivos “limpios” con sistemas agroforestales, silvopastoriles o plantaciones de árboles que satisfacen las demandas de conservación pueden, inclusive con PSA, no generar un flujo de caja que sea suficientemente interesante para el fincero. Por otro lado, pagar al campesino por no cortar más bosque, o por no volver a limpiar un terreno inclinado que está en descanso, puede ser más realista en términos de combinar hidrología y conservación en un solo sistema de PSA.

El proyecto PSA del GEF enfocó especialmente en el café de sombra como uso deseable del suelo, tanto en términos de provisión de agua como de conservación. Estamos más escépticos frente a ese enfoque. Primero, la producción cafetera, inclusive aquella de sombra, puede frenar la erosión pero también llevar a otros problemas de cantidad y calidad de agua río abajo (demanda de agua por el lavado del café, desechos de producción, uso de agro-químicos, etc.). Segundo, pensamos que la introducción de un “subsidio PSA” a la producción cafetera de sombra probablemente no aseguraría la permanencia o la reintroducción de ese cultivo en el paisaje (salvo que sea muy alto el pago), ya que las fluctuaciones del precio del café probablemente se volverían factores más importantes que el PSA en determinar la rentabilidad de ese cultivo. Se adicionan a eso las incertidumbres relacionadas a la regulación gubernamental de la comercialización en el mercado de café, la cual significa que generalmente no se puede garantizar la venta del producto.

Modalidades de PSA: Revisamos un borrador de contrato de PSA que se pretendía utilizar en la cuenca Pereña/ La Jabonosa. Damos varias sugerencias, incluyendo sobre la necesidad de especificar un horizonte temporal claro, definir sistemas de monitoreo y de sanciones en el caso de no cumplimiento. Un sistema de PSA debe ser definido *por área*, no por unidades de producción “deseable”. Tiene que hacerse un acuerdo y monitoreo a nivel *de toda la finca*, no sólo por áreas críticas, para evitar fugas a nivel de finca. Se recomendaría un pago mensual o bi-mensual, no un pago anual de monto entero. Las modalidades requeridas del PSA pueden ser definidos mucho mejor después de haber estudiado los costos de oportunidad en el caso Pereña/ La Jabonosa, estudio que se llevará a cabo en los próximos meses.