

Pago por los servicios ambientales: la experiencia de Costa Rica

J.M. Rodríguez Zúñiga

En Costa Rica se compensa a los propietarios de bosques por los servicios ambientales que proporcionan.

La reciente oposición del gobierno de Costa Rica a conceder permisos para la explotación petrolera en el territorio de ese país y para permitir la explotación de oro a cielo abierto se enmarca en una política nacional general de restaurar los recursos naturales tras un largo período de agotamiento. En lugar de utilizar sus recursos no renovables para financiar el desarrollo, Costa Rica promueve actividades respetuosas con el medio ambiente como el turismo, que es el segundo sector en importancia del producto interior bruto (PIB) (Estado de la Nación, 2001). Los bosques desempeñan de forma natural la función más importante en materia de restauración de recursos naturales. Costa Rica reconoce que el valor total de los servicios ambientales que ofrecen sus bosques tiene un potencial económico extraordinario que va más allá del mero valor comercial de la madera procedente de los bosques naturales y las plantaciones forestales. Se han introducido mecanismos innovadores gracias a los cuales los pequeños propietarios de bosques naturales y plantaciones forestales reciben pagos directos por los servicios ambientales que brindan esos bosques a la sociedad costarricense y al mundo en ge-

neral (Espinoza, Gatica y Smyle, 1999; FONAFIFO, 2000). Los pagos no son subvenciones, sino una retribución equitativa por el valor de los servicios ambientales, a saber:

- reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (retención de carbono);
- protección del agua para uso en zonas urbanas, rurales o para producir energía eléctrica;
- protección de la biodiversidad con fines de conservación, y uso sostenible de la biodiversidad con fines científicos y farmacéuticos;
- investigación, mejoramiento genético y protección de los ecosistemas y formas de vida;
- conservación de los paisajes naturales, particularmente para fines turísticos.

Aunque Costa Rica tiene una larga tradición de conservación de los recursos naturales mediante un sistema de parques nacionales e incentivos para la recuperación de las tierras forestales (Arias y Castro, 1997), solo tras muchos años de debate político se ha llegado a formar un consenso social y a elaborar el concepto de pago por los servicios ambientales.



INVENTARIO FORESTAL NACIONAL DE COSTA RICA

El programa de pago de servicios forestales de Costa Rica compensa a los propietarios forestales por los servicios ambientales que brindan los bosques tales como la protección de los recursos hídricos

Jorge M. Rodríguez Zúñiga es Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), San José, Costa Rica.

MARCO LEGAL

La Ley Forestal 7575 de 1996 es el fundamento jurídico del pago de los servicios ambientales, que se definen como “los servicios que brindan los bosques y las plantaciones forestales a la protección y mejoramiento del medio ambiente”. La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos proporciona el marco institucional y la Ley de Biodiversidad establece la contribución de Costa Rica a la conservación de la biodiversidad, patrimonio mundial, de conformidad con las decisiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992. Diversos acuerdos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), su Protocolo de Kyoto y el incipiente Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) han permitido a Costa Rica asumir una función central en la prevención del cambio climático mundial mediante proyectos de manejo y conservación de bosques naturales y plantaciones forestales financiados por la comunidad internacional, en los que se otorga atención preferente a la participación de los pequeños propietarios. Costa Rica ha vin-

culado así sus obligaciones legales en relación con la CMNUCC al potencial nacional de promover de forma innovadora la ordenación forestal sostenible.

MARCO INSTITUCIONAL

Al tiempo que avanzaba el proceso legislativo, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO) creado en 1991 por el Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) amplió su ámbito de actuación para incluir el objetivo de “captar financiamiento para el pago de los servicios ambientales que brindan los bosques, las plantaciones forestales y otras actividades necesarias para fortalecer el desarrollo del sector de recursos naturales”. A finales de los años 1990, el FONAFIFO estableció el programa de pago de servicios ambientales con su propia estructura de gestión y su consejo de administración.

En la actualidad, el programa se lleva a cabo en el marco de las políticas del MINAE; el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)—una dirección general del MINAE— supervisa las actividades del proyecto, y el FONAFIFO se encarga de la administración financiera y de los pagos a los propietarios.

FINANCIACIÓN DEL PROGRAMA

La principal fuente de financiación del programa de pago de servicios ambientales es un impuesto especial sobre los combustibles denominado “impuesto ecológico” (Cuadro 1). Este impuesto sobre el consumo de todos los derivados del petróleo crudo, que se aprobó como parte integrante de la nueva Ley Forestal en 1996, originó un intenso debate político en el que se vio involucrada la Corte Constitucional Nacional, ya que la política fiscal de Costa Rica (como la de la mayoría de los demás países) es contraria a gravar mediante un impuesto una finalidad específica. Inicialmente, las interpretaciones jurídicas de la Ley Forestal y los enfrentamientos interministeriales provocaron retrasos importantes en la asignación al FONAFIFO de los fondos recaudados mediante el impuesto, pero las dificultades se han resuelto y ahora el FONAFIFO recibe los fondos puntualmente. Al aprobar esta controvertida medida fiscal como parte de la Ley Forestal, Costa Rica ha conseguido que el sector forestal figure en un lugar destacado de las prioridades nacionales.

Los certificados de servicios ambientales son otro instrumento novedoso de financiación. Los certificados se emiten para dar crédito de las contribuciones voluntarias del sector privado, y los fondos se destinan a financiar el programa de pagos por servicios ambientales. Por lo general, los compradores de los certificados designan las zonas forestales en las que deben emplearse los fondos. Además, el FONAFIFO suscribe acuerdos con empresas hidroeléctricas que pagan al fondo los costos de protección de los recursos hídricos. Cuatro empresas participan en este programa, con una inversión total que asciende en la actualidad a 5,6 millones de dólares EE.UU. (Cuadro 2) (MINAE, 2002).

El programa de pagos por servicios ambientales y el marco institucional que

CUADRO 1. Fuentes de financiación del FONAFIFO para el programa de pago de servicios ambientales, 1995-2002

Año	Fuente de financiación		Total
	Certificados forestales	Impuesto sobre los combustibles (Millones de dólares EE.UU.)	
1995	9,1		9,1
1996	8,0		8,0
1997	7,7		7,7
1998	9,3	4,9	14,2
1999	5,6	8,5	14,1
2000	4,5	6,8	11,3
2001	3,9	7,2	11,1
2002	3,6	8,9	12,5
Total	51,7	36,3	88,0

CUADRO 2. Inversión pública y privada para financiar el servicio ambiental de protección de los recursos hídricos

Nombre de la empresa	Nombre de la cuenca	Superficie de la cuenca (ha)	Superficie a la que afecta el proyecto		Superficie bajo contrato (ha)	Inversión (\$EE.UU.)
			(ha)	(Porcentaje de la superficie de la cuenca)		
E. Global	Río Volcán San Fernando	3 466	2 493	71,9	567,6	43 110
		2 404	1 818	75,6	819,3	
H. Platanar	Río Platanar	3 655	1 226	33,5	959,0	14 358
Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL)	Río Aranjuez Balsa Lago Cote	15 638	4 000	32,0	4 630,6	5 280 000
		18 926	6 000	31,7		
		1 259	900	71,5		
Florida Ice and Farm	Río Segundo	2 619	1 000	38,2	340,0	272 727
Total		47 967	17 437		7 316,5	5 610 195

Fuente: Cifras del FONAFIFO.

han establecido el FONAFIFO y el SINAC para ponerlo en práctica tienen una gran aceptación en la comunidad internacional. Por ejemplo, el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) han aportado, a través del denominado Proyecto Ecomercados, una línea de crédito de 32,6 millones de dólares EE.UU. y una donación de 8 millones de dólares EE.UU., respectivamente, para ayudar a financiar el programa y fortalecer el FONAFIFO, el SINAC y las organizaciones no gubernamentales locales que participan en su aplicación.

CONCLUSIÓN

Un programa tan ambicioso como el de Costa Rica, que realiza pagos por los servicios ambientales a miles de propietarios forestales y agricultores, afronta retos especiales en cuanto a su administración general y financiera y a la voluntad política necesaria para su aplicación. Sin embargo, Costa Rica ha conseguido fomentar la gestión sostenible y la conservación de sus bosques e incrementar sus recursos forestales nacionales mediante pagos directos a los propietarios.

Costa Rica ha definido su mercado nacional de servicios ambientales (por ejemplo, la biodiversidad, el agua, el clima y

el esparcimiento) creando demanda por conducto de instrumentos legislativos y determinando el valor de los servicios mediante decisiones políticas. Además, ha agrupado los diferentes servicios, lo que ha hecho posible efectuar unos pagos relativamente elevados que sirven para promover las plantaciones y la regeneración de bosques secundarios y otras zonas degradadas.

El concepto de pago por los servicios ambientales de los bosques tiene un ingente potencial, y Costa Rica ha conseguido destinar fondos a aumentar la cubierta forestal, manejar de forma sostenible los recursos forestales existentes e incrementar la belleza de sus paisajes. ♦

José, Costa Rica, Regional Unit for Technical Assistance (RUTA).

Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO). 2000. *El desarrollo del sistema de pago de servicios ambientales en Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). 2002. *El éxito forestal de Costa Rica: en cinco casos*. San José, Costa Rica.

Estado de la Nación. 2001. *Séptimo informe sobre el estado de la Nación*. San José, Costa Rica. Disponible en Internet: www.estadonacion.or.cr ♦



Bibliografía

Arias, G. y Castro, R. 1997. *Costa Rica hacia la sostenibilidad de los recursos naturales*. San José, Costa Rica.

Espinoza, N., Gatica, J. y Smyle, J. 1999. *El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural*. San