

PES Learning Paper 2009-15

## El Pago por Servicios Ambientales en Territorios Indígenas de Costa Rica

Carlos Borge y Juan Martínez



Abril 2009

Latin America and Caribbean Sustainable Development Department  
World Bank  
Washington DC, USA

## **Resumen**

El propósito de este informe es presentar los resultados logrados sobre la implementación de las actividades del Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica en las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) que fueron beneficiadas por el PSA, de tal manera que esta experiencia pueda servir de referencia a otras que ya están en marcha en la región Centroamericana.

## **Autores**

**Carlos Borge** es Director de la Sociedad de Estudios para el Desarrollo Rural S.A. (SEDER).

**Juan Martínez** es Especialista de Desarrollo Social Sênior en el Departamento de Desarrollo Sostenible en América Latina y Caribe del Banco Mundial.

## **Palabras clave**

Pagos por servicios ambientales, PSA, bosque, indígenas, Costa Rica

## **Foto de portada**

Área de bosque dentro del territorio indígena Boruca bajo conservación en el programa de pago por servicios ambientales de Costa Rica (Stefano Pagiola).

## **PES Learning Papers**

*PES Learning Papers* draw on the World Bank's extensive experience in supporting programs of Payments for Environmental Services (PES). They are part of a larger effort by the World Bank to provide open access to its research and make a contribution to development policy discussions around the world.

The *PES Learning Paper* series disseminates the findings of work in progress to encourage the exchange of ideas about PES. An objective of the series is to get the findings out quickly, even if the presentations are less than fully polished. The papers carry the names of the authors and should be cited accordingly. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this paper are entirely those of the authors. They do not necessarily represent the views of the International Bank for Reconstruction and Development/World Bank and its affiliated organizations, or those of the Executive Directors of the World Bank or the governments they represent. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

# **El Pago por Servicios Ambientales en Territorios Indígenas de Costa Rica**

Carlos Borge y Juan Martínez

## **Introducción**

Centroamérica es una región de enorme riqueza multicultural, multilingüística y de amplia diversidad biológica que requiere de programas integrales de carácter social y cultural para la conservación, preservación y reproducción de la vida social y ambiental. Entre los 30 millones de habitantes que pueblan la región centroamericana existe una gran diversidad étnica compuesta aproximadamente por unos 43 grupos que hablan lenguas diferentes. Se estima que los pueblos indígenas llegan actualmente a un 20% de la población total en la región, del cual entre un 50 y un 60% habita en zonas rurales.<sup>1</sup> En cada país, excepto Guatemala, los pueblos indígenas constituyen minorías étnicas que en una significativa proporción se encuentran ubicadas en áreas protegidas y corredores biológicos.

El propósito de este informe, es presentar los resultados logrados sobre la implementación de las actividades del Programa de Pagos por Servicios Ambientales (PSA) de Costa Rica en las Asociaciones de Desarrollo Integral Indígena (ADII) que fueron beneficiadas por el PSA, de tal manera que esta experiencia pueda servir de referencia a otras que ya están en marcha en la región Centroamericana.

## **Pueblos y Territorios Indígenas en Costa Rica**

Los pueblos indígenas que habitan en Centroamérica contiene dos troncos civilizatorios de donde se desprenden las poblaciones originarias: La Mesoamericana y la Chibcha. En Costa Rica se encuentran ambos horizontes culturales desde tiempos muy antiguos, moviéndose su frontera en distintos periodos. Al llegar al periodo colonial los mesoamericanos se encontraban posiblemente en el occidente de la provincia Puntarenas, el actual Guanacaste y Upala. El resto del actual Costa Rica era de origen chibcha y se le denomina Baja Centro América, junto con los pueblos norteños de Panamá (provincias de Bocas del Toro y Chiriquí) (Barrantes, 1993).

Matambú es la única reserva indígena actual en Costa Rica que pertenece al horizonte cultural mesoamericano. La característica más importante de los mesoamericanos es que son agricultores maiceros y horticultores que viven en aldeas nucleares y lineales. Su alimentación la basan en diversos derivados del maíz, las cucurbitáceas, los frijoles y los chiles. También se identifican por el trabajo de la

---

<sup>1</sup> Una de las principales dificultades para determinar con exactitud su número y ubicación es que algunos países de la región no cuentan con estadísticas desagregadas o al hecho de que los criterios utilizados para definirlos, en la información de los censos, puede resultar poco representativa o varía por país. Por ejemplo, en Panamá la información de los censos esta organizada y es presentada con base en las divisiones políticas administrativas oficiales y no considera a los grupos étnicos. Aunque el elemento más común usado para identificar a los diferentes grupos es el habla de una lengua materna, esto no siempre arroja buenos resultados ya que algunos no mantienen su lengua nativa a pesar de su origen étnico.

cerámica y por un profundo sincretismo religioso entre formas católicas y prehispánicas.

El resto de los actuales 23 territorios indígenas de Costa Rica son claramente chibchoides con afinidades genéticas, lingüísticas y etnográficas muy profundas y con una amplia riqueza sociocultural. A tal punto, que los grupos más numerosos como los bribris, cabécares, ngöbes, térrabas y borucas en el sudeste del país tienen un pasado común muy reciente con separaciones de apenas 1.500 años posiblemente (Constenla, 1991). O sea que hace apenas entre 1.500 y 2.000 años eran una sola tribu, y así lo confirma su panteón mitológico que cuentan el origen de todas estas tribus en la Alta Talamanca y que luego se fueron separando en procesos de fisión por migración en busca de caza y la práctica de la agricultura itinerante de granos básicos, musáceas, palmas, raíces y tubérculos. En la actualidad, a pesar de la fragmentación territorial en reservas y la descomposición cultural que sufren, es más en lo que se parecen que en lo que se diferencian. Sin duda los bribri, los cabécar y los ngöbes son los pueblos que mayor conservan los códigos y rasgos de sus culturas tradicionales y los que mayor unidad política muestran; además son los que más bosques en buen estado conservan.

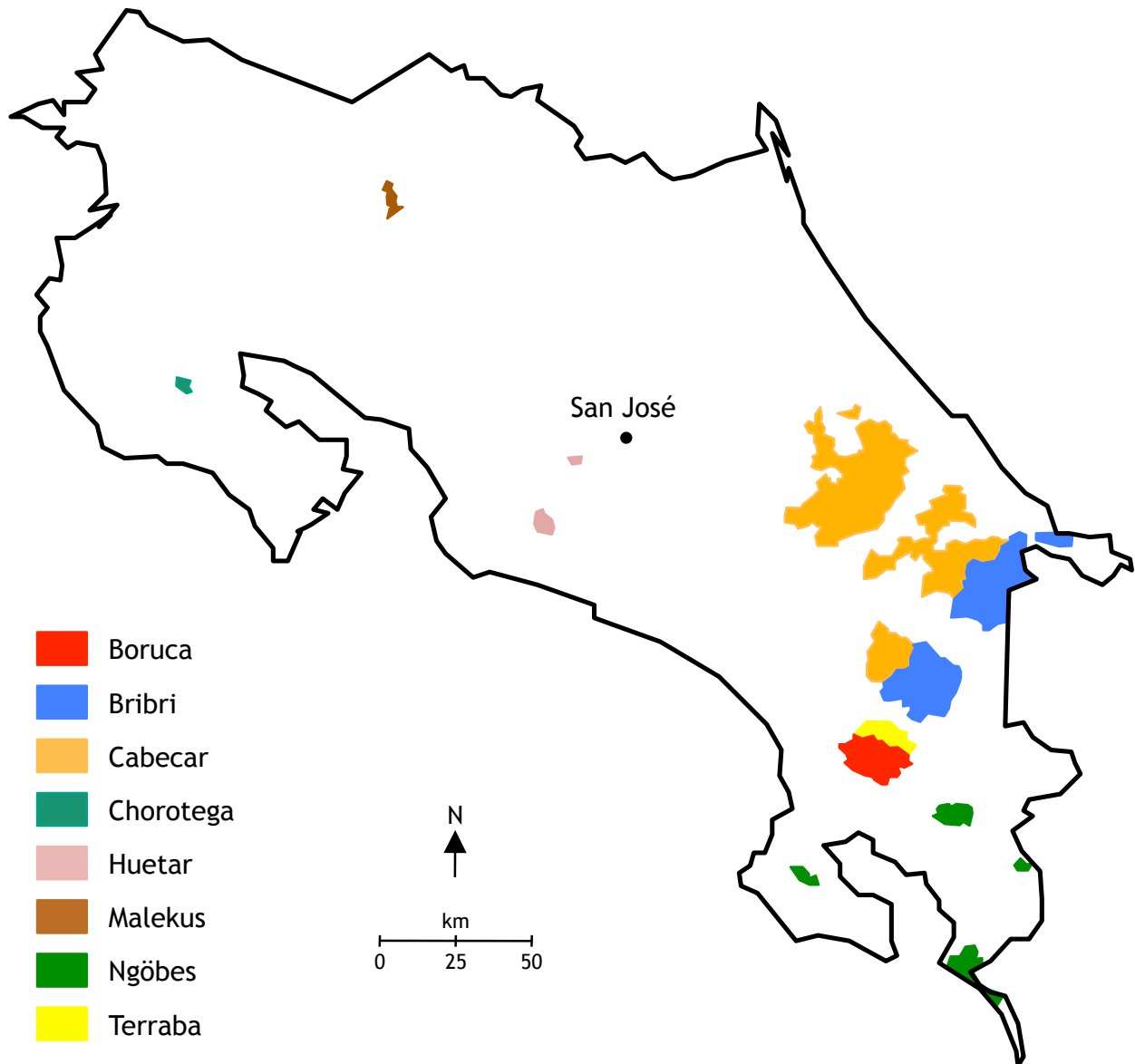
Según el Censo Nacional del 2000 en el territorio costarricense hay un total de 63.876 habitantes indígenas, equivalente a un 1.7% de la población total del país. La población indígena asentada en sus tierras se ubica en un territorio con un total de 334.447 hectáreas, las cuales se distribuyen en diferentes regiones del país, y son ocupadas por ocho grupos étnicos: cabécar, bribri, brunca o boruca, guaymí o ngöbe, huetar, guatuso o maleku, térraba o teribe y chorotega (Cuadro 1). Una tercera parte de los indígenas viven fuera de las reservas indígenas en cabéceras de cantón como Bribri, Limón, Turrialba, San Vito, Neilly, Buenos Aires, San Isidro y el propio San José.

Dentro de todas las etnias destacan los bribris-cabécares de la Cordillera de Talamanca con un territorio de 265.000 hectáreas (ha) distribuidas en 11 reservas indígenas, para casi un 80% del área total de las tierras indígenas del país. Esta etnia es la más numerosa y la que logró conservar más territorio con cobertura boscosa (superior al 70% de cobertura boscosa); convirtiéndose así en los máximos dueños privados de bosques del país, luego de los bosques estatales. También limitan con bosques de importantes Áreas Silvestres Protegidas (ASP) dentro de la Ecoregión Talamanca, para un total de 600.000 ha de bosques continuos sin fragmentación ni descomposición biológica (Borge, 2004).

En las provincias de Puntarenas y Limón se concentran más reservas indígenas, destacándose los cantones de Talamanca y Buenos Aires en las cuencas de los ríos Sixaola y Térraba.<sup>2</sup> En general, en el sudeste de Costa Rica se localizan 20 de las 24 reservas indígenas (Figura 1).

---

<sup>2</sup> En la Provincia de Puntarenas hay 13 de las 24 reservas indígenas. En los cantones de Talamanca y Buenos Aires hay 12 de las 24 y en las cuencas del Sixaola y Térraba hay 13 de las 24.



Fuentes: Atlas Digital de Costa Rica, 2004; Base de datos y cartográfica SEDER; INEC, Censo 2000 y Encuesta de Hogares

**Figura 1: Territorios Indígenas de Costa Rica, según Pueblo que los habita**

Los pueblos indígenas de Costa Rica tienen los índices más bajos de desarrollo y los más altos de pobreza. Dentro de los 5 cantones más pobres destacan los dos que concentran más población indígena: Buenos Aires y Talamanca (Estado de la Nación, 2006). Con excepción de la Reserva Indígena Bribri de Talamanca, los demás tienen una relación marginal con los procesos económicos del país. Esta relación marginal se constituye por medio del trabajo estacional en las cogidas de café y los cortes de caña, los jornales en fincas ganaderas y la venta de pequeños excedentes de granos básicos, cerdos y otros productos agropecuarios. Los bribris de Talamanca tienen una fuerte economía de mercado basada en la producción y exportación de plátano, banano y cacao.

**Tabla 1: Total de población indígena y extensión de su territorio según grupo étnico**

<i>Grupo étnico</i>	<i>Territorios indígenas</i>	<i>Provincia</i>	<i>Población</i>	<i>Extensión (has)</i>
<b>Cabécar</b>	Alto Chirripó	Cartago, Limón	4.619	77.973
	Bajo Chirripó	Cartago, Limón	363	18.783
	Tayní	Limón	1.807	16.216
	Telire	Limón	536	16.260
	Talamanca Cabécar	Limón	1.335	23.329
	Ujarrás	Puntarenas	855	19.040
	Nairi Awari	Limón	346	5.038
	China Kichá	San José	150	1.100
			<b>9.861</b>	<b>177.739</b>
<b>Bribri</b>	Bribri de Talamanca	Limón	6.458	43.690
	Cocles (Kekoldi)	Limón	210	3.900
	Salitre	Puntarenas	1.285	11.700
	Cabagra	Puntarenas	1.683	27.860
			<b>9.636</b>	<b>87.150</b>
<b>Brunca (boruca)</b>	Boruca	Puntarenas	1.386	12.470
	Curré	Puntarenas	631	10.620
			<b>2.017</b>	<b>23.090</b>
<b>Térraba (teribe)</b>	Térraba	Puntarenas	621	9.350
<b>Guaymí (ngobe)</b>	Guaymí de Coto Brus	Puntarenas	1.091	9.000
	Abrojo Montezuma	Puntarenas	387	1.480
	Conte Burica	Puntarenas	971	12.400
	Guaymí de Osa	Puntarenas	114	2.757
	Altos de San Antonio	Puntarenas	35	1.262
			<b>2.563</b>	<b>26.899</b>
<b>Huetares</b>	Quitirrisí	San José	952	2.660
	Zapatón	San José	54	2.855
			<b>1.006</b>	<b>5.515</b>
<b>Guatuso (malekus)</b>	Guatuso	Alajuela	460	2.994
<b>Chorotega</b>	Matambú	Guanacaste	868	1.710
<b>Total</b>			<b>27.032</b>	<b>334.447</b>

*Fuente:* Elaboración propia a partir de información proporcionada por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 2002.

En el resto del mundo rural costarricense impera la economía de mercado, con un fuerte énfasis en la producción de bienes de cambio para el mercado nacional y para los mercados internacionales. La tierra en este caso es también un bien de cambio. El PSA en ambos casos tiene valores distintos dado que los pueblos indígenas lo toman como un reconocimiento a la conservación de sus bosques y los productores agropecuarios como un pago por un servicio producido.

## El Programa de PSA en Territorios Indígenas

Desde que en Costa Rica se inició el Programa de PSA se manifestó la preocupación de diversas organizaciones y sectores indígenas por participar en dicho Programa. La incorporación de los territorios y Pueblos Indígenas fue posterior al inicio del Programa PSA, ya que en la concepción original de este se establecía la aplicación del pago únicamente en “tierras privadas” con plano catastrado y escritura. Por tanto los indígenas no calificaban porque su propiedad no es privada, sino que se categorizan con un reconocimiento de propiedad especial (tampoco es propiedad pública). Luego de diversas negociaciones y propuestas el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), definió asignar una cuota máxima de 600 hectáreas por contrato con cada ADII.

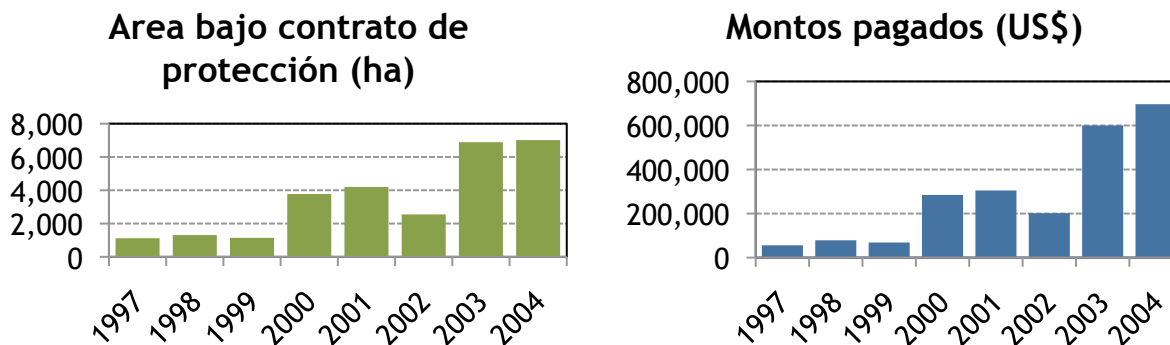
Desde el inicio la modalidad preferida ha sido la de Protección de Bosques porque la mayoría de los territorios indígenas tienen una sobrada oferta de este tipo de uso de tierra y porque los trámites han sido más fáciles. De los 24 territorios indígenas solamente 8 no han participado debido a que tienen muy poca área disponible para aplicar en Protección y en el caso de Curré por una incorrecta interpretación sobre el futuro de un proyecto hidroeléctrico.<sup>3</sup> Las ADIIs de Cócles y Terraba han participado poco por problemas administrativos. La participación más importante se ha concentrado en los ocho territorios bribri-cabécar del Área de Conservación Amistad Caribe (ACLAC) y en los guaymí de Coto Brus y Conte Burica, que efectivamente son los diez territorios con más bosques y sistemas agroforestales.

El Proyecto Ecomercados apoyado por el Banco Mundial y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environment Facility*, GEF) ha resultado en un incremento importante de la participación de las indígenas. Antes del Proyecto Ecomercados solamente había sido incluido en el Programa PSA el Territorio Bribri de Talamanca. El resto de intervenciones son producto del Proyecto Ecomercados, tanto en Osa como en la Reserva de la Biosfera La Amistad-Talamanca. Para cumplir con la política de salvaguarda del Banco Mundial sobre pueblos indígenas, bajo Ecomercados se definió aumentar en un 100% el área indígena sometida a PSA y apoyar los procesos de fortalecimiento institucional de las ADIIs definidas como prioritarias por estar en corredores biológicos de Barbilla, Talamanca y Osa. Tal como se observa en la Figura 2 las hectáreas dedicadas a Protección se empezaron a duplicar a partir del año 2000, superando con demasía las metas fijadas en dicho proyecto. Esto se logró debido a los

---

<sup>3</sup> El Proyecto Hidroeléctrico Boruca es una iniciativa del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que está en estudio desde hace 40 años y contemplaba la inundación de la mayor parte del área del Territorio Indígena de Curré. Actualmente está en estudio de factibilidad una nueva alternativa, denominado Proyecto Hidroeléctrico Dikes, que excluye este territorio del área de embalse.

esfuerzos de promoción del Programa del PSA dentro de las ADII, en el contexto del Proyecto Ecomercados. También a la decidida acción política de algunos dirigentes indígenas que lograron demostrar que los requisitos establecidos estaban en contra de la Ley Indígena y del Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



Fuente: Datos FONAFIFO

**Figura 2: Participación de las ADII en el Programa PSA**

Al principio, las normativa de calificación de las ADII al PSA eran iguales que para todo cliente privado, luego se fueron flexibilizando. Ello ha permitido un mayor acceso de las ADII al Programa PSA y la apertura hacia las modalidades de Reforestación y Sistemas Agroforestales.

Dentro del Proyecto Ecomercados se definió que los clientes de PSA serían las ADII como legítimas representantes de cada territorio indígena y que ellas dispondrían la forma de invertir y gastar ese pago, al igual que los demás clientes privados dueños de fincas.<sup>4</sup> Las ADII del ACLAC, Guaymí de Coto Brus y Guaymí de Osa tienen bosques de propiedad comunitaria y que son administrados por las ADII. Esos bosques son los que someten a PSA. En el caso de las cinco ADII de Buenos Aires y de la de Conte Burica la modalidad se centra en individuos poseedores de fincas con bosques, por tanto se someten pequeñas fincas como candidatas al PSA. FONAFIFO le paga a cada ADII y estas le pagan a cada individuo según reglas internas que no están escritas y que son distintas en cada caso.<sup>5</sup>

En algunos casos, como en el Corredor Biológico Talamanca Caribe (CBTC), los regentes cobran un 8% y la ADII un 10% para sumar un 18 por ciento. En otro caso los regentes cobran un 18% y la ADII cobra otro tanto para sumar un 36% de rebaja a cada indígena que calificó en el proceso. El Programa de Pequeñas Donaciones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) también apoya en varias reservas indígenas el trabajo de regencia y el proceso para calificar ante FONAFIFO de modo gratuito.

<sup>4</sup> Vale la pena resaltar que la máxima autoridad de las ADII es la asamblea general del territorio.

<sup>5</sup> FONAFIFO no paga directamente a las familias indígenas porque su estatus jurídico es el de poseedores y no el de propietarios; existe un solo propietario que es la ADII.



## **Resultados del PSA en territorios Indígenas**

A la fecha no ha sido realizada una evaluación de los impactos sociales y económicos del PSA en territorios y pueblos indígenas de Costa Rica. Existen algunas observaciones específicas para el ACLAC (Stallmeister y Leifer, 2001; Borge, 2003) y para el Área de Conservación Osa (ACOSA) por parte del PNUD (Calderón y otros, 2002), también se hicieron observaciones en la evaluación del PSA como mecanismo de combate a la pobreza en un estudio de RUTA (Ortíz y otros, 2002). Sin embargo; ninguna califica como una evaluación de impacto, quedando pendiente esta tarea para un futuro cercano. Es importante una evaluación global de los impactos sociales, culturales, económicos y en conservación de la naturaleza del Programa PSA en territorios y pueblos indígena ahora que se cumplen diez años de operación del Programa, específicamente con comunidades indígenas. Este informe solo se referirá a los asuntos que han sido observados por los autores por medio de la experiencia de trabajo en el tema y centrándose en cuatro resultados positivos, que sin duda son elementos importantes para garantizar procesos de sostenibilidad en el largo plazo.

### ***Generación de ingresos***

Excepto en el Territorio Bribri de Talamanca, los demás casos se tratan de economías de autoconsumo con bajos niveles y fuentes de ingresos monetarios e incluso llegando a los límites de la autarquía, tal el caso de Telire. Las principales fuentes de ingreso en las comunidades indígenas provienen del trabajo asalariado pendular y estacional en fincas bananeras, cañeras, cafetaleras y ganaderas, de la venta de pequeños excedentes de granos básicos y cerdos, de la artesanía y de las donaciones. La generación de ingresos por el PSA han sido cuantiosos en este contexto y además ingresaron cuando había crisis del sistema agropecuario circundante y el propio.

El dinero de los ingresos por venta de servicios ambientales entraron a un sistema económico simple y poco monetizado. De una u otra manera dinamizaron la estructura económica porque parte de dicho dinero se gastó internamente o porque se construyeron obras sociales de beneficio común que facilitan la producción agropecuaria y el transporte.

En algunos casos los ingresos pasaron directamente a dueños de bosque, convirtiéndose en un componente importante de la economía familiar, por medio de lo cual compraron ropa, caballos, vacas y cerdos. En otros casos como en el ACLAC pasaron indirectamente a las familias por medio de las inversiones en obras comunitarias y en salarios para distintos funcionarios como los guarda bosques.

### ***Inversiones sociales de beneficio comunitario***

En las ADIIs del ACLAC, Guaymí de Coto Brus y Guaymí de Osa, que tienen bosques de propiedad comunitaria, el dinero se dispone de distintas formas, los cuales se acuerdan en las asambleas territoriales. Las decisiones de a donde invertirlo, varían de acuerdo a las priorización que haga la asamblea. Unas asociaciones lo invierten en obras comunitarias, otras sostienen su estructura administrativa y política, otras compran más tierra, otras dan apoyos económicos a familias pobres y

becarios. Ninguna entidad externa controla la forma de manejo de dicho dinero, al igual que nadie controla el uso del pago para otros clientes privados de FONAFIFO.

En por lo menos diez ADIIs los recursos han sido usados intensamente en asuntos como obras comunitarias (reparación de escuelas, construcción y reparación de puentes, construcción de salones comunales), en fondos de contrapartida para programas de vivienda, en compra de tierras, en becas de estudio, en ayudas a familias muy pobres con casos especiales, en ayudas para los patronatos escolares y para grupos culturales.

En casos como Nairí Awari y Bajo Chirripó las inversiones sociales con fondos del PSA posiblemente superan las que hacen instituciones gubernamentales y se ha constituido en el principal motor del desarrollo local. En Guaymí de Coto Brus estas mismas inversiones sociales se programan buscando fortalecer otros proyectos con las instituciones estatales. Lo mismo se hace en Talamanca Cabécar: los fondos del PSA se usan como fondos de contrapartida.

En los casos en que el dinero pasa a cada propietario de bosques es más difícil observar su uso en obras comunitarias, ya que esas personas lo toman como un ingreso personal. Sin embargo, en Conte Burica las personas han invertido el dinero en asuntos productivos que a la postre genera empleo local.

Sólo se conoce el caso de la ADI Bribri de Talamanca (ADITIBRI) que lleva una contabilidad interna y una auditoría externa sobre el uso de los fondos de PSA y que todos los años hacen una presentación de rendición de cuentas interna. Este punto de rendición de cuentas a sido controversial, ya que las ADIIs han sido muy firmes en decir que esta rendición de cuentas es a lo interno de su territorio, para comunicar transparentemente el uso de estos fondos, pero de ninguna manera puede convertirse en un requisito ante FONAFIFO.

### ***Fortalecimiento institucional***

Es el fortalecimiento institucional seguramente uno de los resultados más visibles a lo interno y externo. Los impactos observados se destacan a varios niveles: (a) las asambleas generales en las cuales se incrementa la participación de los miembros comunitarios y se fortalece el proceso de toma de decisiones; y (b) a nivel de las ADIIs, específicamente en procesos de fortalecimiento administrativo, técnico y de planificación. Las ADIIs ahora tienen dinero, pueden hacer presupuestos anuales, pueden adquirir equipo y materiales de oficina, pueden pagar contadores y abogados, viáticos para las gestiones de los directivos, funcionarios de planta, y consultores, pueden organizar reuniones internas de planificación, pueden hacer negocios y muchas cosas más. Los fondos de PSA los ha posicionado como organizaciones con mayor capacidad de gestión y de negociación, específicamente las ha hecho más estables, independientes, visibles y más necesarias, lo que ha fortalecido a las ADIIs como instituciones formales y con poder político real.

En el caso de la ADITIBRI, los fondos del PSA les ha permitido funcionar su oficina de lunes a sábado, pagar recibos de teléfono, agua, electricidad, internet, planilla de varios funcionarios de oficina, viáticos de directivos para ir a las comunidades, al presidente como ejecutivo de tiempo completo, abogado, contador y

auditor, combustible y mantenimiento de automotor, el mantenimiento de sus instalaciones, consultores locales e invertir en la operación de un negocio de muebles. Esta asociación funciona como un gobierno local y como el administrador del territorio, ello solo es posible a partir de la madurez de los dirigentes y de los fondos provenientes de PSA.

En otros casos como Cabagra, Boruca, Guaymí de Coto Brus, Conte Burica y Nairí Awari la situación se encamina rápido a este tipo de fortalecimiento institucional. Han entendido incluso que para ser más exitosos en la atracción de más PSA deben tener fuerza institucional en asuntos como administración, contabilidad, archivo, comunicación, asuntos legales y en protección efectiva de la naturaleza.

### ***Protección de bosques***

El PSA que se aplica mayoritariamente es a cambio de la garantía de protección de los bosques que definen y delimitan como objetos que brindan los servicios ambientales. En prácticamente todos los casos del ACLAC las ADII pagan guarda recursos o guardabosques para incrementar los esfuerzos que ya las comunidades estaban realizando en el cuidado del bosque comprometidos y en algunos casos de Buenos Aires y la Zona Sur se hace lo mismo. Siguiendo con el ejemplo de ADITIBRI, allí se pagan 4 jóvenes entrenados por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y por el Ministerio de Seguridad, que además de ser guardabosques se encargan de denuncias por contaminación y de los trámites para los permisos de aprovechamiento forestal, además vigilan la integridad de la sección en que limitan con el Parque Internacional La Amistad, dentro de un esquema de responsabilidades compartidas con el ACLAC. En otros lugares como Cabagra y Guaymí de Coto Brus no solo guardan los bosques comprometidos, sino el resto de los bosques.

La otra forma de proteger los bosques es que algunas ADII han adquirido tierras con bosques que funcionan como acuíferos para acueductos comunitarios y se las han entregado a las organizaciones que administran dichos acueductos. En el caso de Cabagra están tratando de constituir un Área Silvestre Protegida Indígena (ASPI) aplicando el PSA en esos bosques que colindan con el Parque Internacional La Amistad-Talamanca. Las ADII de Nairí Awari y el ADITIBRI han congelado mediante el PSA el uso de sitios sagrados con fines extractivos y productivos. Aún no existe una evaluación de los impactos sociales y de pobreza que mida los impactos distributivos generados que demuestre el impacto en la reducción de la deforestación en estos territorios indígenas. Los relictos de bosques en Boruca, Ujarrás, Salitre y Conte Burica se han mantenido en parte a la aplicación de este PSA en fincas de indígenas que tienen aún esos bosques. En los casos de Cabagra, Boruca y Guaymí de Coto Brus el PSA se ha concentrado en áreas con los pocos bosques nubosos que existen en la Región Brunca y que no son parte de áreas estatales (Fila Chimbetá, Fila Brunkeña y Fila Cruces).

### **PSA con Pueblos Indígenas: un trato diferente**

Existe en derecho el concepto de discriminación positiva para garantizar el respeto y la promoción de los derechos de minorías en condiciones desventajosas (Convenio 169 de la OIT); este concepto también se fortalece al momento de aplicar

la política operacional del Banco Mundial en los financiamientos y apoyos que el propio Banco brinda a los países, esto desde una perspectiva práctica y tangible de aplicar. Se trata de previsiones, salvaguardas y apoyos para el desarrollo de dichas minorías; teniendo en cuenta sus instituciones, sus procesos de toma de decisión, su cultura, su visión de las cosas y los hechos y su participación colectiva y activa en aquellos asuntos que les conciernen.

Es así, que dentro de esta lógica de pensamiento FONAFIFO ha ido adaptando y adaptándose en la aplicación del PSA con Pueblos Indígenas. En un principio todo fue difícil porque las reglas eran iguales para todos los clientes, resultando que algunas reglas no podían ser cumplidas por las ADIIs, como por ejemplo la presentación de planos catastrados de los bloques de bosques sometidos al Programa PSA. Por tanto se limitaba su acceso a estos pagos. Por iniciativa propia de FONAFIFO y por sugerencias de diversos sectores, y también debido a impulsos externos como el Proyecto Ecomercados, se ha ido estableciendo una diferenciación positiva en el caso del PSA con indígenas. No es aún totalmente explícita ni cuenta con una política escrita, pero existe una buena voluntad y acciones positivas. La actitud institucional es proclive cada vez más a que está enfrente de una oportunidad antes que a un problema.

Existen asuntos en que este trato positivo debería acentuarse. Por ejemplo:

- Fortalecer el sistema de prestadores de servicios técnicos. Favorecer y alentar que ONGs, universidades y oficinas gubernamentales puedan brindar los servicios de regencia forestal a precios más cómodos entre un 5 y 10% y no al 18% como lo cobran los regentes privados.
- Estudiar y proponer esquemas de operación que permitan que territorios pequeños como Kekoldi, Matambú, Zapatón, Quitirrizí, China Kichá, Abrojos y Altos de San Antonio<sup>6</sup> tengan acceso a contratos Agroforestales y de Regeneración Natural.
- Operar una “ventanilla” especial para tramitar las carpetas de las ADIIs, de tal modo que los funcionarios regionales de FONAFIFO puedan dar un trámite expedito a las solicitudes de los indígenas.
- Capacitación a las ADIIs para que puedan hacer planes de inversión (presupuestos) conforme a planes de desarrollo local y que puedan rendir cuentas públicas del uso de dichos fondos.

Las ventajas y oportunidades del PSA en territorios indígenas son de diversa índole y ameritan una exploración más profunda para fundamentar nuevas iniciativas. Dentro de las ventajas se encuentra que la mayoría de esos territorios colindan con ASP. Son 13 importantes ASP que dependen de la integridad de los bosques de los territorios indígenas vecinos. Invertir en PSA en los bosques de los indígenas es invertir en la protección y continuidad de dichas ASP.

El Complejo Ecoregional Talamanca fue declarado en 1982 como Reserva de la Biósfera y Sitio de Patrimonio Mundial de la Humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Es un complejo de bosques que va desde los muy húmedos hasta el páramo y que reúne más de un

---

<sup>6</sup> Son territorios en que la propiedad de la tierra está mayoritariamente en manos de no indígenas y las parcelas de los indígenas son muy pequeñas.

millón de has entre Costa Rica y Panamá, constituyendo uno de los más extensos y continuos bloques de bosques de la América Central. De las 600.000 has de bosques de la sección costarricense la etnia bribri-cabécar es dueña legal de 250.000 has de bosques y sistemas agroforestales (policultivo) y se consideran dueños históricos del resto y en esta postura es que han defendido mantener todas esas ASP libres de proyectos petroleros, mineros e hidroeléctricos.

La consolidación de un sistema de PSA para que las once ADIIs bribri-cabécar de la Cordillera de Talamanca tengan acceso a mucho mayor pago por los servicios ambientales de sus bosques sería la mejor manera de guardar la integridad de los bosques del Parque Internacional La Amistad, de Hitoy-Cerere y del Parque Nacional Barbillan.

La biodiversidad de genes, especies y paisajes de los sistemas agroforestales indígenas o sistemas de policultivo es muy rica y se constituye en un banco o registro de inmenso valor para la humanidad. Diversos estudios, como los de Borge y Castillo (1987), del CATIE (Harvey y otros, 2006), de la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica (Zaldivar y otros, 2002, 2004; Rocha y otros, 2008) y de otros, empiezan a demostrar que la riqueza en biodiversidad en esos sistemas agroforestales es inmensa. Lo cual sin duda abre la posibilidad de participación de otros tipos de mercados alternativos, como los conocidos actualmente como “mercados voluntarios”.

Invertir en PSA en territorios indígenas es también invertir en el uso potencial de estratégicas cuencas hidrográficas. La mayor parte de los territorios indígenas (16 territorios indígenas) son núcleo de cuencas importantes como las de los Ríos Sixaola, Estrella, Banano-Bananito, Chirripó, Pacuare y Terraba. Por ejemplo; en la Cuenca del Terraba hay ocho territorios indígenas con más de 100.000 has que requieren mantener y aumentar áreas boscosas. Todos son ríos de una gran potencial de uso para riego, electricidad, consumo humano, recreación y pesca, por tanto su protección en las cuencas altas es vital para garantizar el uso actual y futuro. Diversas modalidades de PSA como protección de bosques, sistemas agroforestales, reforestación y regeneración cumplirían con el objetivo de mantener y aumentar la cobertura boscosa que permite una mejor infiltración del agua de lluvia y por tanto la calidad y cantidad de agua estaría más regulada.

El aprovechamiento de estas ventajas y oportunidades requiere de un trato diferente hacia los pueblos indígenas, un trato en que se cambia de la visión del incentivo económico para cumplir con una política externa, a la visión que invertir en PSA en territorios indígenas es una de las mejores maneras de garantizar el cumplimiento del objetivo estratégico o de desarrollo de este programa en Costa Rica: Conservar la Naturaleza y sus cuatro servicios ambientales básicos.

### **El PSA-Indígena en el nuevo Proyecto Ecomercados**

Como parte de la política de FONAFIFO de contribuir con el combate a la pobreza se trabaja fuertemente en ampliar los beneficios y la cobertura del PSA en territorios indígenas; por ello se incluyó un componente dentro del Proyecto Ecomercados II para ampliar las metas y objetivos del anterior proyecto en lo que

respecta a pueblos indígenas. Dentro de este ejercicio se realizó un álgebra de mapas en que se sobrepusieron las capas de mapas de pobreza, de ASP, de cobertura boscosa y de territorios indígenas; resultando que el sudeste de Costa Rica en donde se ubican los territorios indígenas debería ser la primera prioridad para asignar PSA para conservar naturaleza y contribuir con el combate a la pobreza (Borge, 2006).

Por este motivo se decidió elaborar el Plan de Acción del PSA en territorios indígenas de Costa Rica (Borge, 2006), que propone las siguientes líneas de acción:

- Facilitación de los trámites: una serie de medidas que contribuirán en dar mayor eficiencia al proceso de trámite para el acceso de las ADIS a los PSA.
- Modalidades de PSA Indígena que darían mayor pertinencia cultural y ecológica al PSA, como: Reforestación, protección, manejo no maderable de bosques, sistemas de policultivo y agroforestería, regeneración natural, y restauración de ecosistemas.
- Mercadeo de un Certificado de Servicios Ambientales Indígena que financie la protección de todos estos bosques, particularmente los que tienen continuidad con el Parque Internacional La Amistad - Talamanca, el Parque Nacional Chirripó, El Parque Nacional Barbilla y la Reserva Biológica Hitoy-Cerere; todos son parte del Complejo Montañoso Talamanca.
- Desarrollo de planes de Inversión que demuestren a los clientes potenciales que los fondos invertidos serán bien usados por los pueblos indígenas en actividades como: fortalecimiento institucional, compra de tierras, defensa del territorio, capacitación a dirigentes, becas de estudio, infraestructura comunitaria (camino, acueductos), guarda recursos o promotores ecológicos, y apoyo a escuelas y colegios
- Fortalecimiento institucional, pues el avance de estas propuestas sería poco viable si no se dota a cada ADII y a otras organizaciones indígenas, de mayor fuerza y potencia para que se desarrollen como instituciones permanentes, formales y con capacidad instalada para enfrentar los nuevos retos del desarrollo, la conservación y la cultura.
- Consulta e información: Para ampliar el acceso al PSA por parte de las ADIIs y para mejorar la distribución de los beneficios es importante establecer un mecanismo de consulta e información entre FONAFIFO y los pueblos indígenas.

### **Replicabilidad de la experiencia de Costa Rica**

Siempre el tema de la “replicabilidad” es delicado pues no existen modelos que se puedan copiar o trasladar de un contexto ecológico y cultural a otro distinto. Se entenderá aquí el término y concepto de réplica mas sobre procesos que practican otras comunidades indígenas con similar organización social y como a partir de las lecciones aprendidas el Programa del PSA en territorios indígenas de Costa Rica podría transferir conocimiento sobre otros programas que trabajen en territorios indígenas.

Los elementos mas relevantes a considerar serian los procesos de organización social y de toma de decisiones, que son muy similares en la mayoría de los pueblos indígenas de las Américas. Por ejemplo, como se menciono anteriormente en el caso de Costa Rica, las asambleas generales de cada territorio son la máxima autoridad, en jerarquía, le sigue las ADIIs que son las encargadas de dar seguimiento a los acuerdos

que la asamblea decide. Este proceso de organización social es muy parecido a los procesos que se siguen en comunidades y ejidos indígenas de México; de igual manera, la máxima autoridad de los ejidos y comunidades indígenas son sus asambleas, y ellos nombran a sus mesas directivas, que son los encargados de implementar los acuerdos sostenidos. En el caso del programa de Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos (PSAH) que la CONAFOR esta implementando en México, este proceso se ha internalizado en las normas de operación del programa, y los resultados a la fecha son bastante satisfactorios.

Las lecciones aprendidas que podrían ser replicadas como común denominador en los ámbitos indígenas tendrían aplicabilidad a procesos de organización social similares, esto sin importar el tipo de ecosistema. Se podrían aplicar los siguientes procesos:

- Concertación directa con las autoridades comunitarias. Es importante que cualquier esquema de PSA que se desarrolle con comunidades indígenas, se concerté directamente con sus instancias legítimas de toma de decisión. Lo más importante es que en la normativa de cualquier programa, se establezca que se deberá de contar con las actas de las asambleas, en las cuales se pueda verificar que esta decisión fue libre, previa e informada a través de la promoción de los programas y la concertación directa con las instancias en la toma de decisión. Los instrumentos organizativos varían de una región a otra y de un ecosistema a otro, pero en términos generales incluye los siguientes: (a) asamblea general de la comunidad, o de la organización (que puede ser una asociación, una cooperativa; y/o alguna otra forma organizativa válida para los pueblos indígenas); y (b) el consejo directivo, este también varía, pero en la mayoría de los casos es el órgano comunitario que es elegido por la asamblea general y es el responsable de hacer operativas las decisiones que se toman por la comunidad y/o organización.
- Fortalecimiento organizacional, técnico, administrativo. El programa de PSA de Costa Rica ha derivado como una lección aprendida que el fortalecimiento directo a las comunidades y organizaciones específicamente a sus órganos de toma de decisión, es el principal elemento a nivel comunitario que garantizaría la sostenibilidad en el largo plazo para un “buen manejo” de los recursos naturales. También existen otras experiencias de manejo de recursos naturales que indican lo mismo, de estas sobresalen los casos de las cooperativas de forestaría comunitaria en Peten, Guatemala y la experiencia de ejidos y comunidades en México, ambas funcionan indistintamente sin importar el ecosistema. Los esquemas de capacitación funcionarían mejor si previamente se lleva a cabo un análisis de capacidades de las comunidades que ayude a definir el tipo de fortalecimiento requerido, por cada comunidad.
- Pago directo. Cuando el pago se realiza directamente a las autoridades comunitarias, se logra una mayor apropiación de todo el proceso. Regularmente los cuerpos directivos tienen que informar a las asambleas de las comunidades de los recursos recibidos; y es justo en las asambleas a donde se decidirá sobre el uso de los recursos.
- Prestadores de servicios técnicos. Los prestadores de servicios técnicos son muy variados y además de jugar un papel importante en los procesos de gestión técnica junto con las comunidades, son actores relevantes que deben de ser considerados.

De estos sobresalen las universidades, las ONGs, y los técnicos y/o firmas privadas. Es importante que cualquier programa fomente la creación de directorios de prestadores de servicios técnicos.

### ***Territorios indígenas chibchas***

Es obvio que las réplicas inmediatas esperadas serían sobre territorios indígenas vecinos de Colombia, Panamá, Nicaragua y Honduras que viven en espacios ecológicos parecidos a los de Costa Rica y que comparten el mismo horizonte civilizatorio chibcha.<sup>7</sup> Son pueblos de baja densidad demográfica que viven en patrones de asentamiento de alta dispersión dentro de bosques tropicales lluviosos y que hacen un uso extensivo de recursos naturales mediante la caza, la pesca, la recolección en el bosque, la ganadería de cerdos y la agricultura itinerante de barbecho.

- Es importante trabajar con instituciones indígenas de nivel local que representen legal y legítimamente a sus comunidades territoriales. Ello permite un trato directo y sin intermediarios, bajando el riesgo que los fondos se queden a mitad del camino y obteniendo compromisos directos para la protección de los bosques.
- Hay que dar prioridad a aquellas comunidades y sus organizaciones representativas que poseen bosques comunitarios. Esto permite adquirir los servicios ambientales de bloques continuos de bosque, asegurando la no fragmentación y descomposición de los mismos; al tiempo que permite menos conflictos entre oferentes individuales y sus consecuencias en las estructuras políticas comunitarias.
- Es preciso acompañar el proceso de adjudicación de los PSA con la elaboración de planes de desarrollo y sus consecuentes planes de inversión de los recursos de PSA. Ello permite más transparencia en el uso de los fondos y sobre todo un uso que apunte los procesos de desarrollo local. El PSA puede tener efectos perversos como la corrupción, el uso suntuario y superfluo del dinero o el uso del mismo para ampliar la frontera ganadera en detrimento de otros bosques no protegidos.
- Hay que capacitar e informar a los dirigentes indígenas y a los formadores locales de opinión sobre los alcances del PSA, los servicios que se pagan y los compromisos que se adquieren. No hacerlo puede resultar imprudente porque el oferente no tiene idea de lo que realmente está ofreciendo al pagador y no siente responsabilidad sobre el producto ofrecido.
- El contrato de protección de bosques es el que más se adapta a estas poblaciones porque tiene menos requisitos, un protocolo de cumplimiento (plan de manejo) fácil de administrar y la oferta es muy amplia en este ámbito cultural y ecológico. La segunda modalidad es el agroforestal, pero con una adecuación cultural y ecológica, ya que un indígena conceptúa y practica un sistema agroforestal muy distinto a un no indígena. La composición, estructura y función de un sistema de policultivo indígena es de una mayor biodiversidad que los sistemas agroforestales no indígenas. Todos los sistemas de policultivo de origen chibcha del Caribe de Centro América son muy parecidos en estructura, composición y función.
- La regencia forestal podría ser reducida en costos mediante la eliminación del plan de manejo ya que podría constituirse en un gasto oneroso e innecesario.

---

<sup>7</sup> Miskitos, Tolupanes, Sumus, Mayanma, Garífunas, Ramas, Ngobes, Buglé, Kunas, Emberá y Woonan.



- Que los bloques de bosque que se someten a PSA se ubiquen preferentemente en áreas limítrofes con ASP para que se asegure la continuidad de los bosques. En todo este ámbito cultural y ecológico hay territorios indígenas aledaños o dentro de ASP.

### ***Pueblos amazónicos y mayas de bosque tropical***

El segundo espacio de réplica serán aquellos pueblos amazónicos y mayas que viven igualmente en patrones de asentamiento dispersos en amplios territorios de bosque tropical.

- Operar el PSA con base en las modalidades de manejo de bosque y reforestación. En dicho ámbito los pueblos indígenas cuentan con amplios territorios que podrían dedicar al manejo extractivo y a la reforestación con especies comerciales.
- Usar las organizaciones globales para que articulen la oferta de los servicios ambientales y hacer los pagos a las comunidades por medio de ellas. Es importante recordar que son regiones de extensiones muy grandes y sería muy caro montar un sistema individualizado de organización por organización comunitaria.
- Dar prioridad a aquellas organizaciones comunitarias o de segundo grado que tienen certificaciones nacionales e internacionales de buen manejo forestal, para garantizar a los pagadores de PSA que esos pueblos indígenas hacen un correcto manejo forestal, según la normativa del Forest Stewardship Council (FSC).

### ***Pueblos mesoamericanos***

Un tercer espacio de réplica, más lejano aún, son los pueblos mesoamericanos de los altiplanos y el pacífico de Centro América que conservan pequeños relictos de bosques y áreas con potencial para regeneración.

- Centrarse en la operación del contrato agroforestal con árboles en potreros, árboles en cercas, rompevientos y barreras biológicas en las pequeñas propiedades de los indígenas que en su mayoría se dedican a los granos básicos, a la horticultura y a la ganadería.
- Crear un contrato de conservación de suelos con el uso de medidas de ingeniería y de pantallas verdes. Es importante recordar que en los altiplanos mesoamericanos el uso de la tierra es intenso en horticultura comercial.
- Operar el PSA por medio de organizaciones productivas como cooperativas agropecuarias y empresas comunitarias. El esquema de operación por medio de ADIs no es replicable y hacerlo por medio de las alcaldías es inseguro por la manipulación política que supondría.

### ***Otros pueblos indígenas***

El cuarto espacio de réplica son otros pueblos indígenas del mundo que conservan bosques.

- Dar un trato diferenciado a los pueblos indígenas.
- Explorar los mejores mercados para sus servicios ambientales, de tal forma que la modalidad que se opere sea aquella en que hay demanda real y efectiva.

En todos los casos es necesario hacer estudios de evaluación de impactos ex ante para identificar los efectos más relevantes y darles un tratamiento adecuado desde el principio, incorporando las medidas de mitigación y prevención en la

planificación del Proyecto, con su correspondiente presupuesto. También es necesario identificar todos los riesgos de implementación con base en estudios de viabilidad, factibilidad y pertinencia. Ello permite controlar desde antes efectos no deseados o perversos y asegurar la operación de conservación de la naturaleza.

Lo más importante de la experiencia de Costa Rica en la aplicación de PSA en territorios indígenas es que ha habido una positiva actitud hacia el cambio entre todos los actores institucionales. Sin esa actitud para dar un trato diferente a los indígenas las cosas hubiesen sido más difíciles. Y ese cambio de actitud posiblemente obedece a que las partes se informaron, se han ido comprendiendo culturalmente, se han ido conociendo, apartando poco a poco los prejuicios normales entre dos horizontes culturales diferentes. A veces es más fuerte y sana una actitud positiva hacia el otro cultural que un cúmulo de conocimientos técnicos sobre cómo hacer un buen proyecto.

## Referencias

- Barrantes, R. 1993. *Evolución en el trópico: Los amerindios de Costa Rica y Panamá*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Borge, C., y R. Castillo. 1997. *Cultura y Conservación en la Talamanca Indígena*. San José: EUNED.
- Borge, C. 2003. "PSA indígena: Diagnósticos y diseño de un plan de inversión de los recursos del PSA en territorios indígenas del ACLAC." San José: FONAFIFO y ACLAC.
- Borge, C. 2004. "Plan de manejo del Parque Internacional La Amistad-Talamanca." San José: The Nature Conservancy.
- Borge, C. 2006a. "Identificación de alternativas para incrementar el impacto del PSA en mitigación de la pobreza." San José: FONAFIFO.
- Borge, C. 2006b. "Plan de acción indígena para el PSA." San José: FONAFIFO.
- Calderón, G., A. Guereña y J. Varela. 2002. "Apoyo del programa de pequeñas donaciones para el acceso al pago de servicios ambientales en territorios indígenas de Costa Rica." San José: PNUD.
- Constenla, A. 1991. *Las lenguas del Área Intermedia: Introducción a su estudio areal*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Estado de la Nación. 2006. *Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Costa Rica: Programa Estado de la Nación.
- Harvey, C.A., J. Gonzalez, y E. Somarriba. 2006. "Dung beetle and terrestrial mammal diversity in forests, indigenous agroforestry systems and plantain monocultures in Talamanca, Costa Rica." *Biodiversity and Conservation*, **15**(2):555-585.
- Ortiz Malavasi, E., L. Sage Mora, y C. Borge. 2003. "Impacto del programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica como medio de reducción de la pobreza en los medios rurales." San José: RUTA.
- Rocha, O.J., M.E. Zaldivar, L. Castro, E. Castro, y R. Barrantes. 2008. "Microsatellite variation of cassava (*Manihot esculenta* Crantz) in home gardens of Chibchan Amerindians from Costa Rica." *Conservation Genetics*, **9**(1):107-118.
- Stallmeister, P., y H. Leifer. 2001. "El Programa de Pago de Servicios Ambientales en Costa Rica: Consideraciones generales y observaciones en las reservas Indígenas." Tesis de graduación. Berlin: Universidad de Berlín.
- Zaldivar, M.E., O.J. Rocha, E. Castro, y R. Barrantes. 2002. "Species diversity of edible plants grown in homegardens of Chibchan Amerindians from Costa Rica." *Human Ecology*, **30**(3):301-316.
- Zaldivar, M.E., O.J. Rocha, G. Aguilar, L. Castro, E. Castro, y R. Barrantes. 2004. "Genetic variation of cassava (*Manihot esculenta* Crantz) cultivated by Chibchan Amerindians of Costa Rica." *Economic Botany*, **58**(2):204-213