

Políticas agroambientales para aprovechar las oportunidades del desarrollo sostenible

Estas políticas deberían facilitar a los productores rurales una inserción exitosa en los mercados, premiando su esfuerzo por adoptar prácticas y tecnologías amigables con la naturaleza.

Milagro Saborío Rodríguez
Experta en Desarrollo Rural, IICA



políticas agroambientales pueden ser una plataforma para reconocer explícitamente los servicios ambientales producidos por las actividades que se desarrollan en el medio rural, y para desarrollar mecanismos que garanticen su retribución.

Además de tener objetivos de sostenibilidad ambiental, las políticas agroambientales también buscan objetivos vinculados con el cumplimiento de estándares del comercio, relacionados con la calidad, la inocuidad y el comportamiento amigable con el ambiente, especialmente cuando estos factores son requisitos de participación o inducen ventajas para acceder a los mercados. La competitividad de las actividades económicas está fuertemente vinculada con el ambiente, y las políticas agroambientales son herramientas que permiten conseguir simultáneamente mayor competitividad y mejorar la gestión ambiental.

Las políticas agroambientales pueden facilitar la incorporación de los productores rurales a nichos de mercado en los que se premia -generalmente mediante un sobreprecio- procesos productivos que sean amigables con el ambiente. En años recientes ha crecido la demanda en esos segmentos de mercado, al mismo tiempo que han aumentado los requisitos de participación en ellos (p.ej. normas Euregap). Esto quiere decir que existe un potencial para que las políticas agroambientales ayuden a mejorar los ingresos y la competitividad de los productores.

En este artículo se presentan recomendaciones relacionadas con la formulación y gestión de las políticas agroambientales, a partir de un estudio reciente realizado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en el marco de un proyecto conjunto con Agricultural and AgriFood Canada (AAFC) (Saborío, Sepúlveda

La preocupación por la sostenibilidad del desarrollo en los territorios rurales debe fundamentarse en una visión integral sobre la relación entre el medio natural y las actividades económicas que conforman la economía rural, tales como la agricultura, la actividad pecuaria, la forestería y la agroindustria. Las políticas agroambientales están dirigidas primordialmente a minimizar los impactos ambientales negativos y a maximizar los impactos positivos de esas actividades. Sin embargo, también pueden ser utilizadas para facilitar a los productores rurales una inserción exitosa en los mercados nacionales e internacionales, premiando su esfuerzo por adoptar prácticas y tecnologías amigables con la naturaleza. Adicionalmente, las

Las políticas agroambientales también buscan objetivos vinculados con el cumplimiento de estándares del comercio, relacionados con la calidad, la inocuidad y el comportamiento amigable con el ambiente.

y Rodríguez, 2006). Ese estudio permitió establecer un inventario de las políticas agroambientales existentes en Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay; el cual incluyó leyes, programas, proyectos, estrategias, planes y otras iniciativas del sector público.

Instrumentos de la política agroambiental

Las categorías de instrumentos de política agroambiental utilizadas en el estudio se basan en la clasificación propuesta por la OECD, en un estudio similar¹ realizado en varios de sus países miembros (OECD, 2003). En esa clasificación se distinguen tres grandes grupos de instrumentos:

- instrumentos económicos,
- medidas de mandato y control, y
- medidas institucionales.

Instrumentos económicos. Los instrumentos económicos se caracterizan por crear incentivos (o desincentivos) económicos directamente ligados a un comportamiento que beneficia (o perjudica) al ambiente. Esta categoría incluye los pagos, los impuestos o cánones y las cuotas o derechos transferibles.

Los pagos pueden adoptar la forma de transferencias directas, exenciones tributarias, tarifas especiales de derecho de uso, tasas de interés preferencial para ciertos tipos de créditos, o cualquier otro beneficio que se relacione directamente con el uso de la tierra, alguna modificación tecnológica o la adopción de ciertas prácticas agrícolas o forestales. Los impuestos o cánones son costos que buscan desmotivar un tipo de comportamiento perjudicial para el ambiente. Las cuotas o derechos transferibles se orientan a la creación de mercados de uso de recursos naturales o servicios ambientales.

Medidas de mandato y control. Las medidas de mandato y control consisten en el establecimiento de requerimientos regulatorios de acatamiento obligatorio (p.ej. el mandato), complementados con acciones de inspección y control (p.ej. el control) que se aplican para verificar el cumplimiento. Por último, los mecanismos de control cruzado buscan asegurar el cumplimiento de ciertos estándares ambientales, en condiciones en las cuales su cumplimiento es un requisito para obtener un beneficio ligado a la producción. Este instrumento no ha sido empleado en los países del estudio.

Medidas institucionales. Un primer conjunto de medidas institucionales incluye la investigación y desarrollo, la educación, la extensión y asistencia técnica, mediante las cuales se promueve un cambio en los conocimientos de los productores, en su percepción de la relación entre sus actividades y el ambiente y en sus prácticas productivas. Otra categoría es la certificación voluntaria, mediante la cual se otorga un distintivo que permite diferenciar el producto obtenido con base en un proceso de producción amigable con el ambiente. Por último, también se considera como medidas institucionales los apoyos del Estado a iniciativas locales de organizaciones privadas, de productores o de organizaciones de la sociedad civil.

Principales avances de la política agroambiental

En el levantamiento de información se hizo evidente que ninguno de los países incluidos en el estudio cuenta con una “política agroambiental”, entendida como una estructura coherente de disposiciones tendientes a aminorar los problemas agroambientales y a potenciar los servicios agroambientales. Además, las instituciones involucradas mantienen una percepción sectorializada (p.ej. agropecuaria, forestal o ambiental) del manejo de los recursos naturales.

¹ Los inventarios de política agroambiental de la OECD, pueden ser consultados en: <http://www2.oecd.org/agr-envdbo/index.asp>

Con respecto a las medidas empleadas, proliferan aquellas vinculadas al mandato y control; sin embargo, los mecanismos de control son débiles. También existen numerosas medidas institucionales dirigidas a la investigación, la capacitación y la asistencia técnica. En el diseño de las políticas a nivel nacional todavía no se percibe la intención de que las medidas se complementen entre sí. Solamente en los programas de orden local, como los que se ejecutan principalmente en Guatemala, Nicaragua y Perú, se identifica un diseño que fomenta una mayor complementariedad entre los mecanismos, llegando incluso a prever la promoción de la participación de la sociedad civil o la necesidad de fortalecer las organizaciones.

Ninguno de los países incluidos en el estudio cuenta con una “política agroambiental”, entendida como una estructura coherente de disposiciones tendientes a aminorar los problemas agroambientales y a potenciar los servicios agroambientales.

En todos los países del estudio, excepto en Uruguay, se han establecido pagos relacionados con la reforestación, el manejo o la conservación de bosques. También se otorgan concesiones de manejo de bosque en áreas protegidas o en tierras comunales. Algunos países han iniciado actividades de capacitación, organización de comunidades y elaboración participativa de planes de manejo sostenible de recursos en áreas cercanas a los bosques.

Los pagos por servicios ambientales, cuando existen, no responden a una relación entre la producción y la demanda por dichos servicios. Además, como en el caso de Costa Rica, generalmente se trata de pagos por los servicios ambientales que provee el bosque. Por lo tanto, a futuro es importante adoptar una visión de ecosistema, más que una de bosque, para que se le otorgue la debida prioridad al mantenimiento de una “red” que permita la supervivencia de las especies y el intercambio de genes.



Tampoco se observa el pago sistemático por servicios ambientales generados por las explotaciones agropecuarias, lo cual deja entrever que se ignora su relación con los ecosistemas, el recurso hídrico, el paisaje y la captura de carbono. Esto es señal de que prevalece una visión parcial y sectorial de servicios que por el momento son intangibles.

En cuanto al uso de otros instrumentos económicos, únicamente Costa Rica y Colombia han planteado el uso de impuestos por vertidos; además, en Colombia también se aplica esa medida por el uso de agua. Ambas normativas son novedosas en Latinoamérica; sin embargo, en ninguno de los dos países se han empezado a cobrar los impuestos tal como estaba previsto, lo que demuestra la existencia de una brecha temporal importante entre el momento de aprobación y el momento de implementación de las normativas. Adicionalmente, el diseño de los impuestos se ha hecho de tal forma que es necesaria la coordinación entre varias instituciones, aspecto en el que existen grandes debilidades en la mayoría de países de la región

Por otro lado, con la excepción de Guatemala y Uruguay, en todos los demás países se han establecido incentivos para promover la participación de agricultores y productores forestales en programas de certificación voluntaria. La certificación es una manera de fomentar mejores prácticas agropecuarias y forestales, aunque los requisitos ambientales que deben cumplirse varían de país a país y dependen de su legislación.

La certificación voluntaria puede ser una ventaja para penetrar mercados internacionales, pero el apoyo del Estado sigue siendo clave para ayudarles a los productores a superar posibles barreras de entrada. Al mismo tiempo, es esencial que exista un sistema de control de las empresas certificadas y requerimientos legales ambientales apropiados para cada producto, así como sistemas de comercialización apropiados, de manera que los



productores puedan acceder efectivamente a los beneficios de los mercados.

En relación con la adopción de buenas prácticas agrícolas, se llevan a cabo actividades de investigación, validación de tecnologías, asistencia y extensión relacionadas con la agricultura orgánica, el manejo integrado de plagas, técnicas de conservación de suelos y otros aspectos vinculados. Las diferencias entre países también son importantes.

Adicionalmente, en algunas iniciativas locales, especialmente en Guatemala, Nicaragua y Perú, se han llevado a cabo acciones destacables en conservación de suelos, manejo sostenible de recursos naturales, rescate de conocimiento tradicional, sistemas de producción sostenibles en las cercanías de las áreas protegidas y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias.

Por último, también fue evidente la existencia de iniciativas -tanto a nivel nacional como local- dirigidas a fortalecer las instituciones y organizaciones, promoviendo una mayor coordinación interinstitucional, capacitando técnicos, fomentando la participación local, elaborando estrategias interinstitucionales y realizando otras actividades similares. Esto puede incidir positivamente en la capacidad de los países para enfrentar los problemas agroambientales, especialmente si estas iniciativas logran mayor profundidad y cobertura geográfica.

Resumen y recomendaciones

En general, las políticas agroambientales han tenido un carácter de restricción y sanción, más que de estímulo o incentivo a verdaderos procesos de cambio. Esto ha limitado la capacidad de convocar una participación más proactiva del sector privado. Además, a pesar de las innumerables iniciativas identificadas, ninguno de los países cuenta con un conjunto de políticas que les permita enfrentar en forma sistemática y coherente los problemas agroambientales.

Por otro lado, una de las principales limitaciones para desarrollar una política agroambiental eficaz es la escasez de recursos humanos, económicos y tecnológicos en las instituciones vinculadas al tema. A esas instituciones se les han asignado responsabilidades adicionales que no han ido acompañadas de un incremento en el recurso presupuestario, situación que se agrava ante la disminución en el presupuesto de las instituciones públicas.

Una de las principales limitaciones para desarrollar una política agroambiental eficaz es la escasez de recursos humanos, económicos y tecnológicos en las instituciones vinculadas al tema.

Las políticas agroambientales demandan cierto nivel de especialización por parte de los profesionales del sector público, en aspectos relativos a diseño, implementación y fiscalización. Estas políticas requieren además la renovación de procedimientos y métodos de trabajo en las instituciones públicas, pues involucran temas que trascienden la estructura sectorial con que tradicionalmente se organizan estas instituciones. Más aun, para asegurar el éxito de este tipo de políticas es también fundamental lograr la participación activa y comprometida de las comunidades, de los productores y de otros interesados.

Adicionalmente, la legislación es profusa, presenta traslapes y contradicciones, dista mucho de ser aplicada y en varios casos necesita ser actualizada. La abundancia de regulaciones implica un alto costo de transacción al momento de su implementación. Además, en muchos casos, no existe una versión consolidada de las reglamentaciones o estrategias de ejecución, por lo que las medidas no surten el efecto deseado.

Es importante destacar, sin embargo, que en todos los países, aunque en distinto grado, se ha observado una activa participación de la sociedad civil. Los impactos de las políticas agroambientales adoptadas por los gobiernos se relacionan, indiscutiblemente,

El éxito de las políticas agroambientales depende en forma crítica de la capacidad e interés de las instituciones públicas por lograr una mayor coordinación entre ellas y con las organizaciones locales y productivas.



con los impactos de las medidas agroambientales que impulsan otros actores. Estas sinergias deben ser tomadas en cuenta por el sector público al diseñar e implementar cualquier iniciativa.

Aunque esos actores (p.ej. organizaciones no gubernamentales, organizaciones de productores y asociaciones comunitarias) se muestran dispuestos a participar en el proceso de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas agroambientales, ninguno de los países los incluye en ese proceso de forma sistemática. Por lo tanto, es indispensable avanzar hacia la inclusión de esos otros actores en la formulación de las políticas públicas, lo que sin duda generará una mayor eficiencia, pues permitirá aprovechar sinergias entre las acciones públicas y privadas y una mayor apropiación de los mecanismos de gestión por parte de los actores claves.

Por tanto, el éxito de las políticas agroambientales en el futuro depende en forma crítica de la capacidad e interés de las instituciones públicas por lograr una mayor coordinación entre ellas y con las organizaciones locales y productivas, de manera que se generen y potencien sinergias.

En ese proceso de coordinación, las agencias de cooperación también deben ser consideradas, pues el financiamiento externo ha sido una fuente importante de recursos para algunas de las iniciativas desarrolladas. Esto puede ser una ventaja, siempre y cuando los proyectos logren, de alguna manera, trascender su incidencia local y temporal, motivar su reproducción en otros sitios y generar conocimientos que puedan usarse en el futuro. Actualmente, la mayoría de estos proyectos están dirigidos a determinadas comunidades o productores, de manera que, aunque sus efectos sean positivos, la política agroambiental nacional no puede descansar sobre ellos.

También se debe resaltar que la heterogeneidad de los países y de sus avances en las iniciativas agroambientales crea oportunidades para el intercambio entre ellos. Ese intercambio es perentorio en el caso de los países que comparten recursos y debe ser un primer paso en un proceso de coordinación supranacional, para ganar eficacia en las políticas agroambientales nacionales.

En conclusión, los mayores retos para la política agroambiental en América Latina y el Caribe son las siguientes:

- a. coordinar agendas de trabajo a nivel interinstitucional;
- b. fortalecer las capacidades para el trabajo interdisciplinario e interinstitucional de los funcionarios públicos;
- c. potenciar las sinergias propiciadas por las alianzas entre el sector público y privado;
- d. enriquecer la política con instrumentos innovadores y adaptados a las realidades institucionales y a los problemas agroambientales;
- e. propiciar mecanismos novedosos participativos de formulación e implementación de las políticas agroambientales; y
- f. fortalecer las capacidades de los actores sociales para que los mecanismos de participación tengan mejores posibilidades de éxito.

De esta forma, las políticas agroambientales podrán constituirse en herramientas para la competitividad y el desarrollo sostenible de las actividades agropecuarias, forestales y agroindustriales en el medio rural de las Américas.

Referencias

OECD. (2003). Agri-environmental policy measures: overview of developments. COM / AGR / CA / ENV/ EPCO (2002) 95 / FINAL. Paris.

Saborío, Milagro; Sepúlveda, Sergio & Rodríguez, Adrián. (2006). Agri-Environmental Policies in Latin America. IICA, San José, Costa Rica (Forthcoming).