



¿Conservación o control? Pagos por servicios ambientales y territorios indígenas costarricenses

Conservation or Control? Payments of environmental services and Costa Rican indigenous territories

Alonso Ramírez Cover

[Universidad de Costa Rica](https://www.universidadcostarica.ac.cr/)

San José, Costa Rica

<https://orcid.org/0000-0002-2107-2164>

alonso.ramirezcover@ucr.ac.cr

Resumen: En este estudio se analiza la territorialidad de los pagos por servicios ambientales (PSA) en una reserva indígena costarricense, y se centra en el acceso a la naturaleza, los costos de conservación y la autonomía local. Se examina la relación entre los PSA y el proyecto territorial del Estado, así como su impacto en las territorialidades indígenas. La reserva, delimitada en los años setenta, refleja la evolución del vínculo entre el Estado y las comunidades indígenas. Desde la conservación neoliberal y la antropología del Estado, se argumenta que los fondos del PSA han permitido a las autoridades estatales involucrar a liderazgos indígenas en prácticas forestales alineadas con intereses estatales, aunque a veces en tensión con los usos tradicionales del bosque.

Palabras clave: territorialización, Estado, neoliberalismo, pagos por servicios ambientales, conservación neoliberal, Costa Rica.

Abstract: This study analyzes the territoriality of payments for environmental services (PES) in an indigenous reserve in Costa Rica, focusing on access to nature, conservation costs, and local autonomy. It examines the relationship between PES and the state's territorial project, as well as its impact on indigenous territorialities. The reserve, which was bounded in the 1970s, reflects the evolving relationship between the state and indigenous communities. From the perspectives of neoliberal conservation and the anthropology of the state, it is argued that PES funds have enabled state authorities to involve indigenous

leaders in forest management practices aligned with state interests, although sometimes in tension with traditional forest uses.

Keywords: territorialization, State, neoliberalism, payments for environmental services, neoliberal conservation, Costa Rica.

Introducción

Los pagos por servicios ambientales (PSA) son un popular modelo de gobernanza que incentiva la conservación mediante la valoración económica de los ecosistemas y sus funciones con una compensación a los dueños de tierras que albergan estos recursos. Surgieron en la década de 1990, en un contexto de gran influencia del neoliberalismo en la conservación global que minimiza la centralización estatal a favor de la descentralización basada en mercados como el estilo de gobernanza dominante (Dempsey, 2016; Büscher *et al.*, 2012; Fletcher, 2023). A pesar de eso, los PSA necesitan del Estado para territorializar los esfuerzos de conservación y garantizar control sobre la naturaleza (Peluso, & Lund, 2011). Como otras formas de conservación estatal, los PSA delimitan y establecen mecanismos de vigilancia sobre los recursos, instituyen reglas de uso y definen sujetos de conservación que las legitimen y hagan efectivas. Pero, a diferencia de la conservación estatal más directa —como los parques nacionales—, en la que el gobierno define y empodera los límites, normas, territorios y sujetos (Brockington, 2002), la conservación neoliberal —como los PSA— es menos directa, pues esos territorios, normas y sujetos pueden ser definidos total o parcialmente por agentes no estatales, y se necesita de la participación de comunidades locales para legitimar y aplicar las reglas de acceso y uso (Wunder, 2005). Esto implica un rol menos monolítico del Estado, ya que asume tareas de reclutamiento de otros actores sociales, orientadas no necesariamente al disciplinamiento, sino a formar sujetos que empoderan y legitiman estos territorios.

A pesar de su importancia, no se ha investigado mucho sobre la legitimación sociopolítica local de los PSA o de los actores que participan en estos procesos (como guardaparques, autoridades políticas y otros agentes locales). Lo que hay se centra en dimensionar los beneficios de los PSA (Corbera, Kosoy, & Martínez Tuna, 2007) o se limita a ver a estos actores como agentes de monitoreo y control (Pagiola, Bishop, & Landell-Mills, 2002). Hay también trabajos más recientes sobre la labor de los actores locales en actividades de implementación de límites y fronteras (Joslin, 2020; Valdivia, Welford, & Lu, 2014), el diseño de reglas territoriales locales (Brockington, 2002; Robbins, 2019) y de formas de gobernanza territorial que viabilizan y legitiman estas formas de territorialidad neoliberal (Ramírez Cover, 2020; Villhauer, & Sylvester, 2021). Este último tema constituye una veta interesante de investigación que podría ser explorada con mayor detalle en una discusión más amplia sobre la conservación neoliberal.

En este artículo se analiza el Programa de Pago por Servicios Ambientales (PPSA) de Costa Rica en la Reserva Indígena Talamanca-Bribri (RITB). Creado en 1997, es un PSA internacionalmente reconocido que asigna incentivos forestales mediante el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo), una entidad pública del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae). Similar a otros programas alrededor del mundo, el PPSA opera con una gobernanza híbrida en la que el Estado gestiona y asigna los incentivos mediante pagos directos, con un mercado de servicios ambientales que ejerce un rol anexo y secundario de financiamiento (McElwee, 2012; Shapiro-Garza, 2013; Fletcher, & Breitling, 2012). No obstante, en la RITB y otros territorios indígenas costarricenses el pago no es directo, sino que se gestiona a través de asociaciones de desarrollo integral (ADI) que sirven como intermediarias y acceden a una parte para gastos operativos.

Aquí se estudia la territorialidad de los PSA y su impacto sociopolítico en la RITB, con énfasis en el acceso a la naturaleza, la distribución de los costos de conservación y la autonomía local. Se analiza, asimismo, la relación entre los PSA y el proyecto territorial del Estado, así como su influencia en las territorialidades. La Reserva, delimitada en la década de 1970, refleja la evolución del vínculo entre el Estado y las comunidades indígenas. Basado en aportes de la conservación neoliberal y la antropología del Estado, se argumenta que los fondos por PSA han permitido a las autoridades estatales involucrar a liderazgos indígenas en prácticas forestales alineadas con intereses estatales, aunque en tensión con los usos tradicionales del bosque. A continuación, se detalla la interacción entre territorialidad, territorialización y neoliberalismo y se localiza a los PSA como una forma de territorialidad según imperativos de la conservación neoliberal.

Pagos por servicios ambientales como territorialidad neoliberal

Los PSA constituyen un modelo de gobernanza ambiental influido por la conservación neoliberal (Igoe, & Brockington, 2022), entendida como un proceso que asigna valor económico a la naturaleza mediante dinámicas de mercado, al tiempo que el Estado interviene para regular, ya sea al flexibilizar o al establecer normas sobre el territorio y la población bajo su jurisdicción, y así facilitar esa valoración. La lógica subyacente a los PSA establece que los incentivos económicos mitigan la degradación ambiental al influir en las decisiones de uso de los recursos (Fletcher, & Büscher, 2017). Esta premisa se fundamenta en la noción de que los ecosistemas producen servicios con valor económico (Dempsey, 2016). Pero, al tratarse de mercancías ficticias, los servicios ambientales no son fácilmente apropiables o transferibles (Castree, 2003) y su valor es inseparable de las tierras que los producen en última instancia (McAfee, 1999).

Para convertir los servicios ambientales en bienes comercializables, se requiere formular arreglos legales, institucionales y políticos que canalicen el pago “a quienes

son capaces de capturar [los servicios ambientales], en lugar de ir directamente a la naturaleza” (Büscher *et al.*, 2012: 8). En este proceso, los operadores de los PSA —estatales y no estatales— ejecutan esfuerzos territoriales para redefinir las poblaciones locales —tradicionalmente vistas como amenazas a los recursos— como sujetos ambientales responsables de la conservación (Fairhead, Leach, & Scoones, 2012). Para ello, se establecen límites que individualizan los recursos de su contexto inmediato, se implementan reglas de uso que garantizan la adicionalidad —asegurando la exclusión de otros usos sociales del recurso— y se construyen discursos que legitiman su protección dentro del mercado.

La territorialización estatal de los PSA se relaciona con estrategias previas de control territorial, diseñadas para regular el acceso y uso de los recursos naturales por poblaciones indígenas y para hacerlas más receptivas a la conservación neoliberal (Fletcher, 2010). Igoe y Brockington (2002) sostienen que, en el marco neoliberal, la territorialización estatal sigue siendo clave para la mercantilización de los recursos y la conservación (véase también Peluso, & Lund, 2011; Fletcher, & Cortes-Vazquez, 2020). Sin embargo, el Estado no debe ser concebido como una entidad monolítica, omnipotente y homogénea, sino como un entramado de actores con intereses divergentes, cuyas fracturas internas facilitan la creación de nuevos arreglos institucionales con la participación de agentes no estatales (Cano Castellanos, 2017; Haenn *et al.*, 2014). Esto da lugar a la formulación de nuevas autoridades y a la reconfiguración de mecanismos regulatorios y autoridades previas (Lund, 2006; Ojeda, 2012).

A continuación, se argumentará que el PPSA en la reserva indígena debe entenderse como un proyecto territorial complejo, resultado de la relación histórica entre el Estado costarricense y las comunidades indígenas. Esta dinámica culmina en un reconocimiento selectivo de algunos derechos indígenas, pero de manera compatible con los objetivos políticos de la conservación estatal costarricense.

Abordaje metodológico

Los insumos obtenidos de un largo proceso de trabajo de campo realizado de forma intermitente entre 2013 y 2025, que comenzó con 16 meses continuos entre 2013 y 2015 en el marco de mi tesis doctoral, y que ha continuado con visitas motivadas por varios proyectos de investigación inscritos en la Universidad de Costa Rica entre 2018 y 2025 sirven de base a este análisis. En el proyecto de doctorado estudié la adopción de formas de conservación neoliberal en territorios indígenas, de las cuales el PPSA era un caso de estudio (Ramírez, 2017). El trabajo de campo se desarrolló durante el último año de implementación de Ecomercados (2013) —un proyecto que, indirectamente, promovió la ampliación de la base de beneficiarios del PPSA al incluir a las poblaciones indígenas— y, al inicio de la etapa de consulta preparativa para el mecanismo de la ONU Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal y otros Mecanismos de Conservación (REDD+) en Costa Rica

(2014-2015), una iniciativa mayoritariamente orientada a reformar el PPSA. Se trató de una coyuntura crítica en la que se abrieron oportunidades de incidencia política para que grupos organizados modificaran los términos de implementación. Ese trabajo permitió reconstruir la historia de instauración de los PSA en los territorios desde 2002 hasta la realización de mi investigación, las demandas surgidas en el proceso de consulta entre 2014 y 2015, y luego sus resultados y establecimiento a partir de 2019. De este modo, y a pesar de la intermitencia de las visitas al territorio, pude dar seguimiento al tema, mantener contacto con actores relevantes y, así, desarrollar un estudio con características longitudinales que ha permitido captar transformaciones históricas y cambios socioeconómicos, políticos e institucionales.

El abordaje fue etnográfico, centrado en estudiar la interacción política entre líderes de las comunidades indígenas con funcionarios públicos y de ONG respecto al PPSA y otras formas de conservación neoliberal. La información proviene de observación participante, entrevistas y análisis de documentación oficial, informes de consultoría y literatura gris. Se hicieron más de un centenar de entrevistas y se enfocó la selección en los liderazgos formales de las Asociaciones de Desarrollo Integral (ADI) y otros liderazgos locales vinculados a asociaciones gremiales (como grupos de productores, mujeres, regidores municipales, etc.), redes de coordinación y liderazgos tradicionales (*awá*). Se ha entrevistado a personas y familias beneficiarias directas del PPSA, no beneficiarias o en proximidad de áreas intervenidas, grupos opositores y personas locales que sacan provecho de actividades de desarrollo comunitario de las ADI, financiadas con estos dineros. En vista de la compleja geografía del territorio, la mayoría de las entrevistas se realizaron en las partes bajas del valle de Talamanca, con algunas visitas a las zonas montañosas. Asimismo, durante el proceso se entrevistó a funcionarios de Fonafifo, del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y ONG vinculadas con la ejecución del PPSA. Varias de las personas participantes —en especial liderazgos indígenas y funcionarios públicos— han sido entrevistadas en más de una ocasión. También ha resultado útil participar como observador en reuniones y eventos organizados en el contexto de consultas públicas, talleres de discusión y protestas en contra de REDD+.

Cambios en la gobernanza ambiental costarricense y sus efectos territoriales en Talamanca

Los esfuerzos modernos de conservación ambiental en Costa Rica inicialmente los definió la creación y expansión acelerada de áreas protegidas estatales con un enfoque preservacionista, acompañado de normativa restrictiva sobre la explotación forestal (Brockett, & Gottfried, 2002). Durante el ajuste neoliberal de las décadas de 1980 y 1990, el país adoptó políticas de conservación más descentralizadas y orientadas al mercado, sin sustituir por completo los enfoques previos (Ramírez Cover, & Rodríguez Echavarría, 2025). Esto generó una brecha de gobernanza (Fletcher,

2023) que permitió la creciente influencia de actores no estatales y de enfoques participativos y de mercado en la conservación fuera de las áreas protegidas, mientras que el debilitamiento de las capacidades estatales motivó al Estado a “delegar” funciones en estos actores (Isla, 2015). En este contexto, las zonas de amortiguamiento que rodean las áreas protegidas costarricenses se convirtieron en espacios de experimentación para iniciativas de conservación estatal y no estatal basadas en el desarrollo sostenible, incluidos los PSA (Fletcher, Dowd-Uribe, & Aistara, 2020).

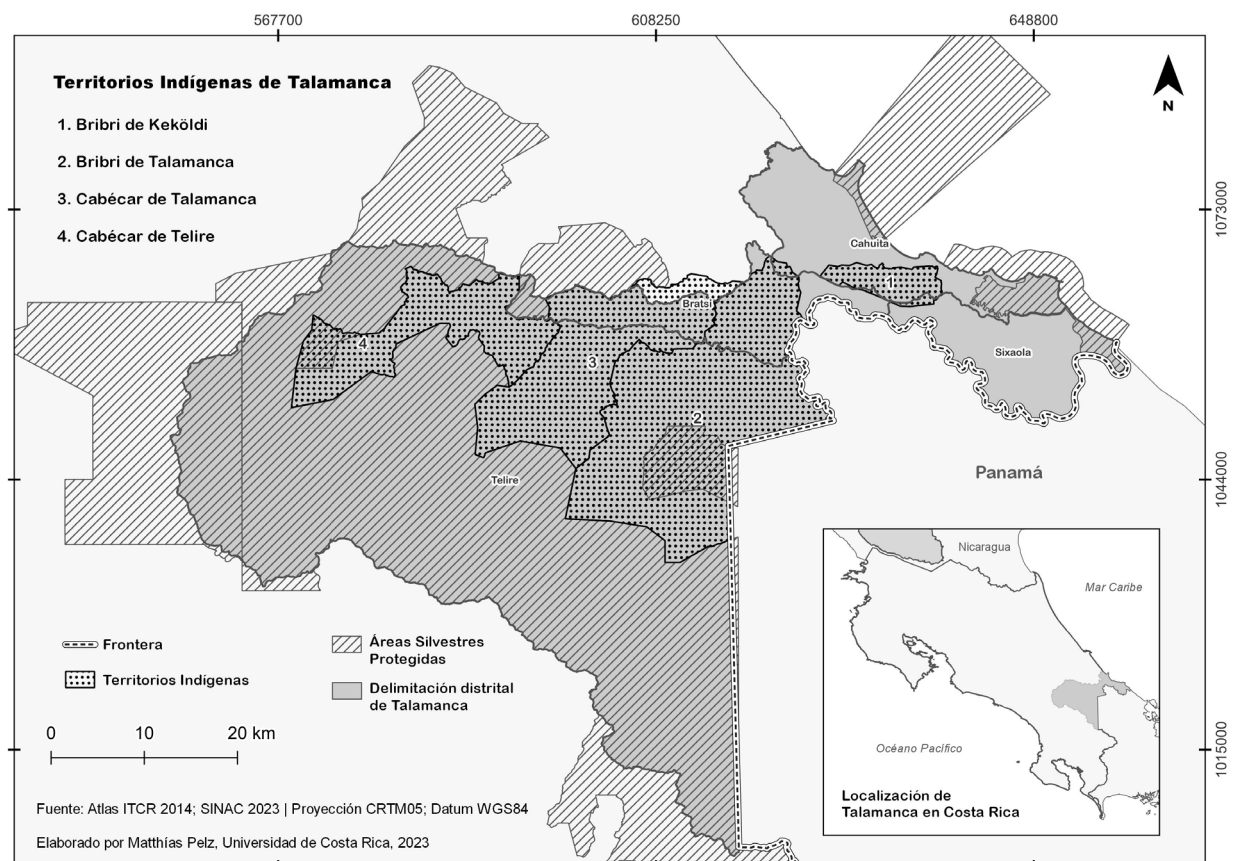
El cantón de Talamanca ha sido particularmente afectado por las dinámicas de la conservación neoliberal en Costa Rica, ya que posee la mayor cobertura forestal del país (80.7%) (Ruíz León, 2015) y una extensa área bajo protección estatal: la Reserva de Biosfera La Amistad (RBLA), que abarca 782 000 hectáreas desde Costa Rica hasta Panamá. Creada en 1998 con un enfoque de conservación paisajística, la RBLA la gestiona el Sinac —departamento del Minae encargado de las áreas protegidas y del aprovechamiento forestal— e incluye diversas áreas protegidas estatales (44% de su superficie) y una zona de amortiguamiento para uso mixto (40%) (Minae *et al.*, 2012). Esta última se superpone con la Reserva Indígena Talamanca Bribri establecida en 1978 (figura 1). Aunque abordaré la configuración político-territorial de las reservas indígenas más adelante, importa destacar que estos terrenos, definidos por el Estado como “inalienables, imprescriptibles, no transferibles y exclusivos para el uso de las comunidades indígenas que los habitan” (Ley Indígena, N.º 6172, 1977, artículo 3), preexisten a los esfuerzos de conservación en la zona y no son considerados por sus pobladores como “áreas protegidas” o “zonas de amortiguamiento”, contrario a lo planteado por las autoridades ambientales.

La transición hacia la conservación neoliberal es evidente en los territorios, pues se ha pasado de un ejercicio más coercitivo y disciplinario de la autoridad estatal a uno basado en la construcción de los indígenas como aliados y sujetos de la conservación. Hasta finales de la década de 1990, las autoridades del Sinac limitaron el acceso y utilización de los recursos dentro y fuera de los territorios indígenas al excluir usos para el sustento comunitario (Villalobos, & Borge, 1995). Esto implicó la confiscación de equipos de caza, pesca y tala, e incluso, la detención de infractores. Sin embargo, la falta de recursos estatales y la escasez de guardaparques dificultó el cumplimiento de estas medidas (Camacho Calvo, 2015). Esta gobernanza fragmentada generó conflictos entre las autoridades de conservación y las comunidades locales por los efectos en la subsistencia local¹ (Sylvester, García, & Davidson-Hunt,

¹ Los bosques desempeñan un papel fundamental en la vida de los talamanqueños. La subsistencia indígena se basa en una combinación de cultivos orientados al mercado —cacao, banano y plátano— y agricultura de subsistencia centrada en granos básicos, complementada con actividades tradicionales, como cacería y pesca (Borge, 2011). En años recientes, el turismo ha surgido como alternativa económica, aunque su impacto sigue siendo limitado. Las prácticas agrícolas incluyen la rotación de cultivos, un proceso que genera deforestación temporal, pero también fomenta la regeneración forestal cuando los campos son abandonados tras usos prolongados (Whelan, 2005). La madera se aprovecha para combustible y construcción de viviendas, aunque la tala de árboles es una práctica sancionada y mal vista por las autoridades estatales (Sylvester, García, & Davidson-Hunt, 2016).

2016) y, como resultado, la interacción entre Estado e indígenas fue una territorialización incompleta.

Figura 1. Mapa del cantón de Talamanca y del área de estudio, con la delimitación de las áreas protegidas, incluido el Parque Internacional La Amistad y los territorios indígenas Bribri y Cabécaro



Fuente: elaboración de Matthias Pelz (2023), con base en datos del Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación.

Concurrentemente, el abordaje estatal durante la década de 2000 estuvo definido por el traslape de intereses y racionalidades disciplinarias y coercitivas que buscaban la preservación del bosque y que contrastaba con enfoques favorables a la descentralización y el neoliberalismo dentro de las mismas instituciones. Por ejemplo, desde 1999, el Decreto Ejecutivo 27800 —impulsado por Sinac y Minae— flexibilizó y descentralizó los controles para el aprovechamiento forestal en territorios indígenas, lo que permitió la tala sin permiso de cantidades limitadas de árboles por lote y trasladó parte de la supervisión del Sinac a las ADI. No obstante, en 2007, las mismas instituciones promovieron el Decreto Ejecutivo 34043, que estableció una veda forestal absoluta en los territorios y penalizaba la tala con multas o cárcel. Esta medida fue muy impopular (Camacho Calvo, 2015) y, en un contexto de austeridad, hubo fuertes limitaciones institucionales para implementarla; además, provocó las

críticas de algunos funcionarios de la RBLA que consideraron que “solo vino a incentivar la tala ilegal” (Wo Ching, 2011: 72). A la vez, la veda aumentó el precio de la madera local por falta de materia prima, los aprovechamientos grandes de madera desaparecieron totalmente y muchas pequeñas empresas que se beneficiaban del régimen flexible previo cerraron, todo lo cual es congruente con la lógica preservacionista (Camacho Calvo, 2015).

Vistas en conjunto estas medidas, en apariencia contradictorias, ayudaron a dar forma a una gubernamentalidad híbrida en los territorios, que se manifestó en 2012 cuando Minae y Sinac adoptaron un enfoque de “frontera pasiva” en el diseño del Plan de Manejo de la RBLA, en el que el objetivo era la preservación estricta de los bosques en las zonas de amortiguamiento, pero mediante la colaboración y el involucramiento de actores indígenas (Minae *et al.*, 2012). Paralelamente, el PSA de Fonafifo, que se aplicaba en la RITB desde 1997, se expandió en 2007 y 2009 para incentivar a las autoridades indígenas a tomar parte activa en la vigilancia de la deforestación, mientras que organismos como la Unión Internacional para Conservación de la Naturaleza (UICN) y el Centro Agrícola Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE)² promovían otras estrategias territoriales para mantener la cobertura forestal, incluidas iniciativas de desarrollo sostenible, como la siembra de cacao en sistemas agroforestales (Ramírez Cover *et al.*, 2022). Es importante decir que esto se alcanzó sin un compromiso explícito del Estado para restringir el uso de vedas forestales, pues esa sigue siendo su potestad por ley.

En síntesis, desde la década de 2000 comenzó a consolidarse una nueva forma de territorialización en la RITB, basada en el traslape de los dos enfoques de conservación. Por un lado, se dispuso que el objetivo central del Estado debería ser la preservación estricta (y no el aprovechamiento) del bosque, pero que, sin descartar mecanismos disciplinarios como las vedas, la estrategia debería ceñirse mayormente a la descentralización, la autorregulación y los incentivos económicos. El Plan de Manejo de 2012 formalizó esta nueva perspectiva y estableció medidas para conservar, mediante el fomento de la agricultura sostenible, los pagos por servicios ambientales, el ecoturismo y el traslado de algunas tareas de vigilancia sobre la tala, nuevamente, a las autoridades indígenas.³ Puesto de otro modo, el Plan consolida una superposición de gubernamentalidades disciplinarias y neoliberales que demandan el compromiso de los sujetos locales con la protección del bosque, en parte mediante la vigilancia, pero también con el establecimiento de estructuras

² El CATIE es un instituto internacional dedicado al estudio y promoción del desarrollo agrícola y la conservación en Centroamérica y el Caribe. Originalmente se fundó como escuela de posgrado vinculada al Instituto Interamericano de Ciencias Agronómicas (IICA) y forma parte de la institucionalidad interamericana orientada al fomento del desarrollo. Su sede se ubica en Turrialba, Costa Rica.

³ En efecto, la veda forestal implementada por el Minae en 2007 fue derogada en 2014, lo que significó un retorno a lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo 27800.

de incentivos económicos y políticos para motivar las conductas deseadas (Ramírez Cover *et al.*, 2022). El PSA fue clave para consolidar esta transformación. A continuación, analizaré su diseño e implementación en Talamanca entre 2002 y 2010, para luego referirme al mecanismo REDD+, sus consecuencias territoriales y las demandas de cambio.

Territorialización, gubernamentalidad y exclusión: el PPSA en el territorio indígena

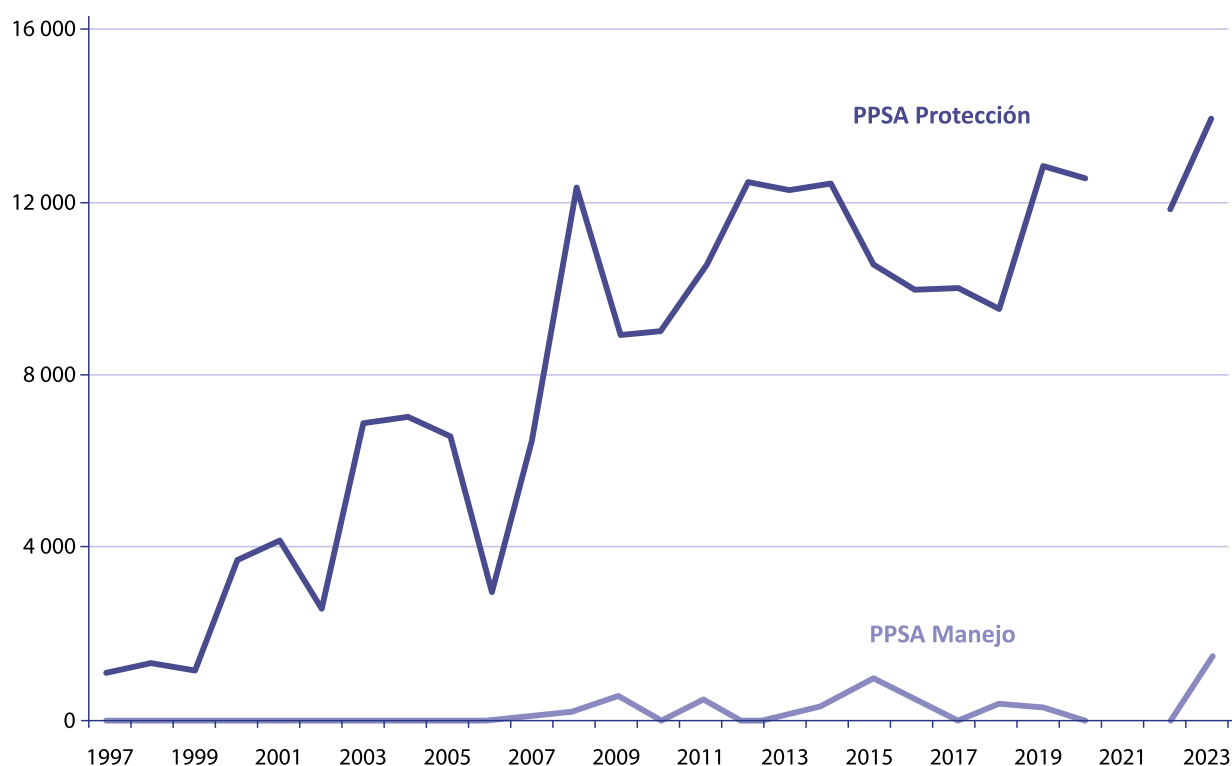
La implementación del PPSA en Costa Rica permitió observar cómo se articulaban múltiples formas de gubernamentalidad en la producción de territorios. Desde su creación en 1997, el PPSA ha operado como un instrumento híbrido de conservación que combina incentivos económicos con mecanismos de control estatal y el uso de contratos para el disciplinamiento. Su diseño territorial ha sido ampliamente estudiado como una forma de gubernamentalidad neoliberal (Fletcher, & Breitling, 2012) en la que se proporcionan incentivos monetarios para la protección, reforestación o manejo sostenible del bosque, con tarifas diferenciadas según las prioridades de Fonafifo, Sinac y Minae.⁴ En los territorios indígenas predomina la modalidad de protección del bosque (*ver* figura 2), que funciona con un pago anual por hectárea protegida (entre 200 y 350 dólares estadounidenses), en contratos de cinco años y para superficies no mayores de 300 hectáreas, con opción de renovación. A cambio, los propietarios se someten al control territorial de Fonafifo, pues se exige realizar actividades para mantener la cobertura forestal⁵ bajo supervisión de regentes forestales privados, contratados por los beneficiarios para diseñar el plan de manejo y efectuar inspecciones semestrales. Además, Fonafifo hace monitoreos satelitales y en campo. Los propietarios deben ceder a Fonafifo los derechos de certificación y comercialización del carbono abatido para negociarlos en el mercado. Dicho eso, el PPSA se financia principalmente de impuestos, préstamos y ayudas internacionales (Fletcher, & Breitling, 2012), por lo que el monitoreo territorial no busca garantizar la adicionalidad, sino verificar el cumplimiento del contrato (condicionalidad) y la correcta asignación del pago a los propietarios (direccionalidad).

Ahora bien, esta lógica no existe en el vacío, pues el PPSA se traslapa con marcos legales coercitivos que contribuyen a su alta demanda. La Ley Forestal de 1996 (N.º 7575) que creó el PPSA, también estableció un tipo de “veda forestal *de facto*” que prohíbe el cambio de uso de suelo de los bosques sin permisos previos de tala, costosos y res-

⁴ Los criterios actuales priorizan la conservación de bosques cercanos a las áreas protegidas estatales y considerados de importancia crítica para la preservación ecológica. De manera secundaria, también se toman en cuenta factores como el género del propietario y el nivel de desarrollo social del cantón.

⁵ La cobertura forestal, según su definición legal, se refiere a la presencia de árboles maduros de distintas edades, especies y tamaños, con uno o más doseles que cubran al menos 70% de la superficie. Además, debe haber más de sesenta árboles por hectárea, cada uno con un diámetro mínimo de quince centímetros (Ley Forestal, N.º 7575, art. 3, 1996).

Figura 2. Hectáreas de territorios indígenas de Costa Rica cubiertas por el Programa de Pago por Servicios Ambientales 1997-2023



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del Fonafifo.

trictivos.⁶ Esta legislación refuerza un enfoque disciplinario, pues el incumplimiento de las condiciones de la “veda” conlleva sanciones económicas o, incluso, penas de cárcel, pero, a la vez, convierte el PPSA en una alternativa atractiva para propietarios rurales, ya que se recompensa la conservación y la reforestación. Así, este programa articula una territorialización del bosque en la que se delimitan zonas destinadas a la conservación y se implementa un sistema disciplinario basado en el monitoreo y el control institucional, al tiempo que se usa la promesa de pago para motivar prácticas y conductas aceptables. Mientras tanto, en paralelo, la legislación refuerza un enfoque disciplinario que penaliza la tala y convierte al PPSA en alternativa atractiva. Esta combinación de racionalidades —neoliberal y disciplinaria— configura un régimen complejo en el que el poder se ejerce tanto a través de incentivos como de sanciones, y donde la producción de valor económico viene mediada por los contratos y la legibilidad territorial.

No obstante, esta arquitectura institucional entra en tensión cuando se confronta con los territorios indígenas. Creadas en la década de 1970, las reservas indígenas

⁶ Importa reiterar aquí que, a diferencia de la veda de 2007-2014 que se implementó en los territorios indígenas, la establecida por la Ley N.º 7575 no impide la tala de árboles, sino que eleva su costo para disuadir a los ocupantes del bosque, en especial a los que tienen menos recursos.

costarricenses son “espacios de indistinción”, producto de su ambigüedad jurídica y política. Aunque reconocidas formalmente por el Estado y reguladas por la Ley Indígena (N.º 6172, art. 5, 1977) como espacios “regulados por las poblaciones indígenas siguiendo sus estructuras comunitarias tradicionales”, su implementación ha sido parcial y contradictoria. Primero, aunque están delimitadas, la propiedad de la tierra en la mayoría de las reservas no es de indígenas (Benavides, & Herrera, 2014). Las situaciones varían entre casos en que el Estado nunca adquirió las tierras; las adquirió, pero nunca las transfirió a las comunidades, o bien son usurpaciones por parte de personas no indígenas (Vargas Guerrero, Calvo Rodríguez, & Moreira, 1987; Chacón, & Guevara, 1992). La RITB es una de las más consolidadas del país, pues la población indígena tiene la posesión de 95% del territorio (Benavides, & Herrera, 2014). Segundo y más importante para la RITB, la propiedad colectiva, las formas consuetudinarias de tenencia y la gobernanza tradicional no son reconocidas por el Estado costarricense, y eso genera que se constituya un “espacio de indistinción”. En estos territorios la tierra se distribuye entre familias, clanes y áreas de uso de común, pero rara vez se encuentra registrada o titulada de forma que satisfaga los requisitos de propiedad que exige el PPSA. Como expresó el gestor de Fonafifo para la provincia de Limón:⁷ “[a] quién le pago el contrato si ninguno [de los indígenas] tiene un título de propiedad sobre la tierra. ¿Quién se hace responsable por el contrato? ¿Cómo pruebo su responsabilidad para cuando la Contraloría [General de la República] venga preguntarme?” (comunicación personal, 25 de agosto de 2023). La incapacidad estatal de reconocer formalmente las formas de propiedad surgida de los patrones de asentamiento de las poblaciones indígenas y otros pobres rurales es una de las principales formas de exclusión social provocadas por el PPSA⁸ y, a la vez, una fuente de constante tensión política para el Programa durante su historia (Lansing, 2014; Porras, 2010).

Precisamente, estas tensiones se agudizaron durante la década de 2000, cuando comenzó la incorporación de las reservas indígenas al PPSA. Desde 1997, la participación indígena estuvo limitada por la falta de títulos de propiedad y la dificultad de verificar la posesión directa y los usos de suelo. La territorialidad neoliberal que subyace al PPSA justifica esta exclusión, ya que la eficacia del Programa depende de su capacidad de mercantilizar y privatizar servicios ambientales (Fletcher, & Breitling, 2012). Se ha determinado que la eficacia del PPSA depende de la condicionalidad y la direccionalidad, determinadas por la vinculación legal y territorial del receptor del pago con tierra bajo su propiedad (Lansing, 2014). Así, la capacidad del PPSA para mercantilizar los servicios solo se logra si se cuenta con derechos de propiedad

⁷ El cantón de Talamanca es parte de la provincia de Limón. Por tanto, este gestor es el responsable de aprobar o rechazar las solicitudes de PSA de los territorios indígenas.

⁸ Se han identificado tensiones raciales y de acceso al PSA. Propietarios privados han presionado para excluir las reservas indígenas debido a la competencia por recursos del PPSA. Algunos funcionarios también expresaron preocupaciones infundadas sobre el mal uso de recursos para justificar su retiro, reflejando prejuicios racistas (Ramírez Cover, 2020; Sylvester, García, & Davidson-Hunt, 2016, para más información).

claros y transferibles que permitan privatizar y certificar los servicios ecosistémicos conservados (Castree, 2003). Si la propiedad de la tierra no es legible,⁹ tampoco lo son los derechos sobre los servicios, lo que afecta su comercialización futura (McAfee, 2012; Muradian *et al.*, 2010). El problema es que esta lógica ignora las dimensiones socioeconómicas y culturales de la conservación a expensas del mismo desempeño ambiental del PPSA, pues esta exclusión de quienes no pueden legitimar sus derechos territoriales descarta a indígenas y rurales pobres que habitan en o alrededor de la mayoría de los bosques de importancia estratégica para el Estado costarricense (Borge, & Martínez, 2009; Porras, 2010). Esta crítica se compartió ampliamente entre los sectores académicos (Pagiola, 2008; Pagiola, Arcenas, & Platais, 2005; Porras, 2010) y organizaciones que promovían la inclusión de estas poblaciones en el PPSA durante la década de 2000, lo que influyó en la implementación de Ecomercados, un proyecto que modificó la ejecución del PPSA y que se aplicó en dos fases, entre 2005-2008 y entre 2008-2013, con préstamos del Banco Mundial.

Originalmente diseñado para facilitar la comercialización de servicios ambientales y cerrar vacíos de conservación en torno a las áreas protegidas estatales, Ecomercados I (2005-2008) también amplió en 50% la cobertura nacional del PPSA, y dio prioridad a pequeños propietarios y reservas indígenas ubicadas en zonas estratégicas (Borge, & Martínez, 2009). En el caso de Talamanca, Fonafifo contrató consultores para realizar un diagnóstico y un plan de acción que delineara los ajustes necesarios para que las modalidades del PPSA fueran compatibles con las racionalidades bribri y cabécares (Borge, 2003). Este documento resultó en una negociación entre Fonafifo y los líderes de las asociaciones de desarrollo integral (ADI) durante 2003 y 2004, que definió mecanismos de seguimiento que permitieran intervenir las reservas indígenas, y garantizar la direccionalidad y condicionalidad del pago. Esta solución no modificó la territorialización estatal existente, sino que operó dentro de ella y reforzó la lógica neoliberal del programa mediante la delegación en las ADI de funciones de vigilancia y distribución de pagos.

Es necesario decir aquí que las ADI son otra faceta de la “indistinción” descrita antes, pues reproducen una lógica excluyente que invisibiliza formas alternativas de gobernanza y tenencia. Las ADI son organizaciones impuestas por el Estado para servir como representantes legales de las reservas y asumir formalmente la propiedad de las tierras que las componen. Esta medida busca hacer “legible” el territorio ante el Esta-

⁹ Aunque comúnmente asociamos lo “legible” con aquello que está escrito de forma clara y fácil de reconocer, aquí adopto una acepción más amplia: entiendo lo legible como un sistema diseñado para ser comprensible. En este sentido, el Estado moderno configura mecanismos que permiten hacer inteligible el espacio geográfico. Al hacerlo comprensible, facilita el ejercicio de su poder. Este uso teórico se nutre del trabajo de James C. Scott (1998) que analiza cómo los estados modernos intentan imponer legibilidad sobre sus poblaciones. En ese esfuerzo, suelen fracasar al enfrentarse a formas complejas de orden social que se sustentan en saberes locales, tácitos o no codificados, ajenos a la racionalidad estatal. La legibilidad, entonces, no es solo una cuestión de claridad visual, sino una operación política que busca simplificar lo múltiple para gobernarlo.

do, pero a expensas de invisibilizar la diversidad de formas de tenencia y gobernanza que alberga (Chacón, & Guevara, 1992), y de oportunidades económicas y acceso a servicios estatales, pues, como señala la Sala Constitucional costarricense: “Ellos [los individuos indígenas] no pueden acceder a crédito financiero porque las tierras no son legalmente de ellos, y porque la ley considera esas tierras inalienables e imprescriptibles. Tampoco hay procedimientos jurídicos diseñados para dar garantías sobre la propiedad comunitaria” (Corte Suprema de Justicia, N.º 03003-1992, 1992). Simultáneamente, las ADI asumen un rol ambiguo de gobernanza: por un lado, canalizan recursos y programas estatales; mientras que, por otro, a pesar de tratárseles como “gobiernos locales” *de facto* en el territorio, no cuentan con ingresos propios ni con la capacidad de recaudar impuestos. Esto limita su autonomía política y refuerza su dependencia presupuestaria del Estado. Así, incluso cuando las ADI son susceptibles de apropiación comunitaria para convertirse en espacios de resistencia y organización política contra las formas de extractivismo (Méndez Benavides, 2014), sus funciones siguen condicionadas por la lógica de la legalidad estatal, la racionalización administrativa y, en ocasiones, por la captura de élites locales. Esto profundiza la indistinción, pues si bien se reconoce el derecho al autogobierno y a la autodeterminación, no se asignan los recursos para ejercerlo plenamente y se les condiciona para consensuar con las agendas gubernamentales.

La configuración seguida para implementar el PPSA con Ecomercados I, y luego de las negociaciones entre Fonafifo y las ADI, siguió esta gubernamentalidad híbrida. Las ADI asumirían los contratos en nombre de los ocupantes del territorio y, con ello, también las funciones de vigilancia y distribución de los pagos a las personas dueñas de esos bosques. Además, al anticipar que hay disputas constantes entre la población por la delimitación de derechos entre clanes, familiares e individuos (líder indígena, Talamanca por la Vida y por la Tierra, comunicación personal, 20 abril 2023), se dispuso que el PPSA debía enfocarse mayormente en la protección de “bosques comunitarios”, es decir, áreas boscosas en las cabeceras de los ríos y las zonas altas de la montaña, bajo el control de la ADI o de formas de organización comunitaria, generalmente usadas para la caza o la extracción de recursos forestales y, en menor medida, a “bosques de pertenencia clánica”, ubicados en el piedemonte y destinados a la extracción de madera por grupos familiares de un mismo clan. En este caso, el pago se dividiría, 50% a la familia propietaria y el resto a la ADI y la junta vecinal para financiar la regencia forestal y otras responsabilidades, incluida la formación de guardaparques indígenas encargados de la vigilancia del cumplimiento de los contratos de PSA (Borge y Martínez, 2009). Como se dijo, es una lógica de territorialización que opera dentro de lo que ya existía, pero consolida una gubernamentalidad híbrida, en la que la autodisciplina comunitaria se articula con incentivos económicos y mecanismos de control descentralizado.

El discurso de las autoridades indígenas en torno al PPSA ha reflejado esta transformación al combinar valores preservacionistas con aspiraciones de autonomía

política y desarrollo territorial. Por ejemplo, representantes de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena Bribri Talamanca (Aditibri) señalaban que “la estrategia de conservación del pasado era proteger el bosque, [mientras que] la nueva estrategia es tratar de hacer comprender a la gente las formas en que se puede valorar el bosque” (presidente, Aditibri, comunicación personal, 3 de agosto de 2014). Otro líder afirmó que “el PSA es cuidar la montaña para que la gente no derribe y no destruyan los animales, para dejarles a los que vienen en el futuro” (fiscal, Aditibri, comunicación personal, 3 de agosto de 2014). Para muchos líderes bribri, el programa representa una herramienta de fortalecimiento de la gobernanza indígena y para generar excedentes financieros que permitan organizarse según sus prioridades, por ejemplo: “¿[q]ué se supone que vamos a conservar si estamos perdiendo acceso a nuestras tierras? No, lo primero es el fortalecimiento institucional. Muchas instituciones vienen aquí y hacen su inversión en construir cosas que no nos sirven [...] Para nosotros nuestra prioridad es organizarnos nosotros mismos” (presidente, Aditibri, comunicación personal, 15 de agosto de 2014). Esto es congruente con entrevistas más recientes: “[c]osas positivas que tiene [el PPSA]: es el único recurso sistemático que tienen los pueblos para su gobernanza, porque el gobierno no da otro” (coordinador, Red Indígena Bribri-Cabécar de Talamanca, comunicación personal, 21 de diciembre de 2018). No obstante, esta resignificación no elimina las tensiones estructurales de fondo, sino que es una reconfiguración en nuevos términos que evidencia la capacidad de las comunidades para disputar los significados y usos de las políticas estatales.

En síntesis, la implementación del PPSA en territorios indígenas de Talamanca ejemplifica cómo las políticas de conservación reconfiguran territorios, subjetividades y relaciones de gobernanza. La inclusión de los territorios, aunque limitada y condicionada, revela la plasticidad de las formas de gubernamentalidad y la posibilidad de que distintas racionalidades —disciplinaria y neoliberal— se traslapen y operen conjuntamente. En este caso, la solución al dilema estructural de cómo hacer viable el PPSA de orientación neoliberal en un territorio indígena donde los derechos de propiedad son ilegibles, dio lugar a una gubernamentalidad híbrida y pragmática. Así, el esfuerzo de inclusión de estos espacios no cuestionó las lógicas de indistinción que caracterizan a las reservas indígenas costarricenses, pero sí introdujo nuevas racionalidades de autovigilancia y mercado que configuran sujetos de conservación, al tiempo que son compatibles con aspiraciones de desarrollo autóctono y autodeterminación. En la siguiente sección se examinan los efectos concretos de esta reconfiguración territorial y las reacciones políticas que ha generado desde 2014.

Implementación del PPSA: tensiones y negociaciones

La implementación del PPSA en la RITB permite observar cómo se han materializado las complejas gubernamentalidades traslapadas de la “frontera pasiva” en

las prácticas cotidianas, actividades institucionales y resignificaciones comunitarias. Así, lo que había emergido en 2013, cuando comencé mi trabajo de campo, no era simplemente un proyecto de conservación, sino un entramado de relaciones de poder, expectativas locales y racionalidades que reconfiguraron el territorio y sus usos. Para empezar, la participación de la Aditibri en el PPSA se vio facilitada por lo que el Fonafifo percibió como mejor consolidación de la tenencia de tierras y una mayor capacidad organizativa como condición de legalidad territorial e institucional (encargado de Oficina Regional de Limón, Fonafifo, comunicación personal, 24 de agosto de 2023). Así, se apuntaló una racionalidad que reconocía a los actores locales indígenas a partir de su capacidad para asumir la descentralización de las funciones administrativas de conservación y que se ha reforzado con el tiempo, a medida que se han incorporado nuevas disposiciones especiales para los territorios indígenas. Por ejemplo, en 2007, producto de la ampliación de Ecomercados I, se extendió el límite institucional para la adjudicación de contratos a territorios indígenas de 300 ha por año a 600 ha, que luego se ampliaron hasta 1 000 con Ecomercados II en 2009 (figura 2). Más tarde, en 2016, el Decreto Ejecutivo 39871 eliminó la exigencia de presentar mapas catastrales para las reservas en el proceso de solicitud del PSA y dispuso que el Fonafifo se encargaría de ejecutar la regencia forestal¹⁰ para bosques protegidos previamente por el pago.¹¹ Estas reformas reflejan la gubernamentalidad antes descrita: son formas de flexibilizar las exigencias estatales que no alteran la territorialización previa, pues se delegan funciones en las ADI, pero sin ceder en los objetivos de preservación forestal. A su vez, estas medidas concuerdan con el entorno en que opera el Fonafifo, cuyos funcionarios destacan: “[h]ay mucha presión de los organismos internacionales sobre la participación de minorías, especialmente de pueblos indígenas. Ellos funcionan básicamente como ‘puntas de lanza’ para muchos proyectos de financiamiento [...] apoyarlos [...] es una forma de demostrar que se hacen las cosas bien” (encargado de Oficina Regional de Limón, Fonafifo, comunicación personal, 19 de agosto de 2014).

Desde esta lógica híbrida de disciplina y neoliberalismo, los PSA garantizan una fuente estable y predecible de ingresos institucionales para las ADI. Un contrato les devuelve entre 210 y 530 dólares por hectárea, con desembolsos de 20% del contrato en un periodo de cinco años. Si una ADI logra posicionar múltiples contratos de manera consecutiva, puede recibir pagos regulares anuales. La Aditibri estima que estos recursos representan entre 70 y 80% de su presupuesto, lo que concuerda con otros estudios sobre el tema (Molina Murillo, Pérez Castillo, & Herrera Ugalde, 2014). Parte de estos fondos ha permitido financiar actividades locales, como becas de estudio, capacitaciones y programas comunitarios sobre turismo rural, manejo

¹⁰ Los regentes forestales son profesionales privados y certificados por el Fonafifo que inspeccionan los bosques en el PPSA y reportan su cumplimiento; sus servicios son costeados por el beneficiario.

¹¹ La condición se aplica únicamente a bosques que recibieron pagos en los cinco años anteriores a su nueva contratación.

de alimentos, aprendizaje de inglés con fines turísticos, computación, administración de empresas, prácticas agropecuarias sostenibles, etc. Sin embargo, entre 40 y 60% de los fondos se destinan a la gestión operativa de la ADI, incluyendo servicios legales y administrativos, regencias forestales y monitoreo ambiental del mismo PSA. Así las cosas, aunque hay claros beneficios locales y dinero que refuerza operativamente a la Asociación, esta estructura también refuerza el papel de las ADI como intermediarias técnicas a las que se delega la implementación del PPSA, y consolida el carácter de indistinción de las reservas indígenas, así como una racionalidad de mercado que privilegia la eficiencia administrativa sobre la redistribución equitativa y otras alternativas de desarrollo local.

Las voces recogidas en campo revelan cómo se viven y se negocian estas racionalidades. En la sección previa, se observó cómo los liderazgos de las ADI valoran el PPSA como herramienta para el fortalecimiento organizativo. Sin embargo, hay preocupaciones sobre la distribución local de esos recursos. Desde 2002, los contratos de PSA se han aplicado mayoritariamente a bosques comunitarios y, en menor medida, a bosques con algún derecho de posesión de clanes o familiar. Por el lado de los bosques comunitarios, los dineros los reciben y distribuyen exclusivamente las ADI según prioridades definidas por su junta directiva. Los cuestionamientos sobre cómo lo deciden son recurrentes, ya que consideran que estos organismos son poco democráticos, opacos y carecen de un seguimiento apropiado. Críticas de este tipo las han hecho agrupaciones opuestas al PPSA, como Talamanca por la Vida y por la Tierra, que señala la captura de las ADI por grupos locales y afirman que: “hay solo algunos dueños del territorio en lo legal [refiriéndose a las ADI], es un problema que viene surgiendo desde hace quince años en la junta directiva [...] quieren llegar a la junta para involucrarse en el Programa [el PPSA] y no quieren irse luego” (comunicación personal, 15 de octubre de 2023). Aunque sin concordar con las insinuaciones de corrupción y captura, algunos dirigentes cercanos a las ADI argumentan similarmente: “el problema que surge es que son muy pocos decidiendo cómo se distribuye esa plata” (coordinador de la Red Indígena Bribri y Cabecar-RIBCA, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018).

En otros textos ya se han señalado, identificado o elaborado supuestos de cómo es que el PPSA ha provocado fricciones internas derivadas de la administración de los beneficios en las ADI, que derivan en cuestionamientos sobre la legitimidad de las estructuras a cargo de la gestión de esos dineros (Marín-Herrera, Correa-Correa, & Blanco-Wells, 2021; Martí, Kandel, & Davis, 2018). Por otro lado, la distribución del PPSA a bosques con derechos posesorios genera beneficios para los propietarios, principalmente en la forma de mejoras a la economía hogareña, como la compra de comida, vestimenta y otros gastos familiares, pero evidencia concentración. En 2014, el número de familias beneficiarias ascendía a 17, y para 2023, aumentó a 21, pero en la reserva habitan alrededor de trescientas. La desigualdad en la asignación se mencionó en diversas entrevistas, en especial por líderes fuera de los grupos más

influyentes, que sugerían que algunos posibles beneficiarios estarían siendo excluidos, una tendencia común en sistemas de pago similares (Corbera, Kosoy, & Martínez Tuna, 2007). Faltan más estudios sobre este tema, pero tomando en cuenta los cuestionamientos sobre la distribución de los pagos dentro de las ADI y respecto a las familias favorecidas, hay la percepción entre promotores y detractores del PPSA de que algunos de sus beneficios estarían siendo aprovechados por élites locales a expensas de otros grupos.

Estas inquietudes resuenan en las personas que viven en o cerca de bosques protegidos con PSA acerca de las restricciones que se imponen con estos contratos. Al tratarse sobre todo de contratos de protección del bosque, el PPSA, efectivamente, prohíbe la cacería, la agroforestería, la extracción de materiales forestales y otras formas de manejo tradicional del bosque, lo que genera tensiones entre la conservación y la subsistencia local. Como señaló un entrevistado no beneficiario y que habita cerca de bosques: “[c]uando ponen el PSA aquí, uno no puede tocar nada [...] Pero, en nuestro contexto cultural, nosotros hacemos un uso sostenible del bosque, los bosques nos dan comida y materiales para nuestros hogares. Si ellos nos dicen que no podemos usar los bosques, entonces deberían darnos mejores alternativas”.

Se debe enfatizar aquí que la Ley Forestal y el Fonafifo contemplan otras modalidades de contrato que serían más compatibles con estos usos tradicionales, por ejemplo, el manejo forestal faculta el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales mediante planes de administración y existe desde la creación del PPSA en 1997; mientras que, con el Decreto Ejecutivo 30776 de 2003, se incorporó la modalidad agroforestal que permite el pago por árboles sembrados en cacaotales y otros sistemas productivos. En efecto, algunos líderes señalan que pagos que reconocieran sistemas agroforestales serían más convenientes para atender el problema de transparencia en la distribución del PPSA, pues “aunque no es mucho lo que dan [pues los sembradíos rondan entre una y cinco hectáreas], sí sirve bastante, porque la gente ya lo hace de por sí. Ellos tienen su cacao, sus bananos y sus árboles, entonces algo adicional no está mal” (coordinador de la RIBCA, comunicación personal, 23 de noviembre de 2018). No obstante, el Fonafifo ha sido reticente a incorporar estas formas más compatibles con los usos consuntivos del bosque (figura 2).

Estas tensiones a propósito de la distribución de los beneficios del PPSA y de la inclusión de modalidades alternativas más amigables con otros usos del bosque han sido constantes desde la reconfiguración de 2005 —para aplicarlo en las reservas indígenas— y se intensificaron significativamente en el contexto del diseño, consulta e implementación de REDD+ en Costa Rica durante la década de 2010, que abrió la oportunidad de renegociar los términos del PPSA. Ya hice una valoración pormenorizada de este proceso en otro texto (Ramírez Cover, 2020), al igual que otros autores para el contexto nacional (Lobo Montoya, 2022). Sin embargo, un hecho de relevancia a favor de este argumento es el curso de las dos demandas más importan-

tes de las personas, organizaciones y comunidades indígenas que participaron del largo proceso de consulta entre 2014 y 2016: primera, se pidió la inclusión de nuevos mecanismos de monitoreo participativo en la implementación del PPSA que hacen las ADI, en particular de la manera en que se distribuyen sus fondos; y segunda, el diseño e implementación de una nueva modalidad de PPSA que fuera amigable con los usos de suelo tradicionales de las personas indígenas (conocido localmente como el “PSA indígena”). Ambas modificaciones las aprobó formalmente el Fonafifo en 2021, tras un largo proceso de consulta que se extendió desde 2014.

No obstante, de ambas medidas, la única implementada ha sido la primera, en la forma de Planes Ambientales Forestales Territoriales (PAFT), elaborados por las ADI, validados localmente y por el Fonafifo para definir la distribución de fondos obtenidos del Contrato de Reducción de Emisiones Forestales (CREF), un nuevo tipo de PSA exclusivamente financiado con fondos de REDD+¹² que opera aparte del PPSA regular. Implementado en 2021, el CREF se diferencia del PPSA en tanto paga por toneladas de carbono reducidas y no por hectárea, pero manobra localmente y establece restricciones de uso forestal a los bosques financiados igual que el PPSA. En resumen, de los principales reclamos elevados por las poblaciones indígenas al PPSA, solo se ha atendido uno, y la forma en que se hizo se limita a una modalidad específica del programa. Es decir que, aunque el Fonafifo reconoce ciertos derechos territoriales, como en el pasado, este ejercicio se hace en condiciones que alinean las dinámicas locales con la agenda de preservación del bosque talamanqueño. En este sentido, el PPSA opera como un dispositivo que persiste en la reconfiguración del territorio y de las subjetividades indígenas al producir sujetos de conservación compatibles con las racionalidades preservacionistas, estatales y de mercado.

Otro aspecto relevante es que las demandas indígenas no parecieran cuestionar las mentalidades neoliberales que subyacen al PPSA y REDD+, sino corresponder a ellas. En particular, los liderazgos indígenas que asistieron a manifestar estas demandas durante la consulta de REDD+, lo hicieron sin discutir la lógica de compensación por proteger el bosque. En conjunto, la experiencia de este territorio indígena revela cómo las formas de gubernamentalidad se entrelazan en el diseño y ejecución del PPSA y el modo en que los liderazgos indígenas negocian su inclusión desde posiciones marcadas por la ambivalencia: fortalecen su institucionalidad, pero ceden autonomía; acceden a recursos financieros, pero con restricciones derivadas de la delegación; son reconocidas, pero en términos que no reflejan sus horizontes de desarrollo económico, cultural y político. Esta tensión entre el reconocimiento y la subordinación es central para comprender los efectos del PPSA como instrumento de reconfiguración territorial en contextos indígenas.

¹² El financiamiento proviene del FCPF (Forest Carbon Partnership Facility) y del Fondo Verde del Clima, ambos vinculados al Banco Mundial, y se otorgó como pago por resultados luego de la firma del acuerdo ERPA (Acuerdo de Compra de Reducción de Emisiones) y de la implementación del mecanismo REDD+.

Conclusiones

En este artículo he ofrecido un repaso de 20 años de implementación del PPSA en la Reserva Indígena Talamanca Bribri, atendiendo a sus cambios y continuidades, con la intención de revelar cómo la conservación ambiental ha reconfigurado territorios, subjetividades y relaciones de poder, y de esta manera funcionado como un dispositivo de poder. Como ya se vio, el PPSA opera con una territorialidad neoliberal y disciplinaria, en la que se ofrece compensación económica a las personas dueñas de bosque, al tiempo que se usan formas de monitoreo técnico y legal para darles seguimiento y se aplica una veda *de facto* establecida por la Ley Forestal para motivar que las personas beneficiarias se enrolen. Lo que enlaza estas gubernamentalidades con la RITB es una lógica de inclusión condicionada que se centra en promover exclusivamente la preservación (y no el uso sostenible) del bosque.

Ha habido beneficios tangibles del PPSA. Está claro que las ADI y sus liderazgos se han apropiado de estos recursos para mejorar su capacidad organizativa y movilizarlos hacia agendas locales. En efecto, parte del pago recibido del Fonafifo se ha vuelto clave para financiar estas instancias locales al permitirles mejorar su gestión administrativa y ofrecer servicios que antes no proveían. Por eso, no es inusual que los líderes de estas organizaciones valoren los PSA como una manera de consolidar el control territorial en las reservas, de atender deficiencias de políticas públicas inefectivas y de promover el desarrollo local. Sin embargo, las condiciones en que sucede esa inclusión en el PPSA reproducen los objetivos fundamentales de la territorialización estatal que ya existía y que se manifiesta en que los usos tradicionales, consuntivos y sostenibles del bosque deben subordinarse a la racionalidad preservacionista con la que el Estado aborda estas reservas.

Al final, lo que queda en evidencia es una gubernamentalidad híbrida que combina disciplina y mercado, que regula así el comportamiento local y forma sujetos favorables a la conservación mediante incentivos y la (auto)vigilancia. La implementación mayoritaria de contratos de protección forestal, la insistencia en que las ADI controlen los usos del bosque y refuercen sus funciones de vigilancia forestal, la prohibición de usos sostenibles, culturales y de subsistencia, la reticencia del Fonafifo a considerar seriamente la integración de otras modalidades más compatibles con los usos indígenas y la negativa de implementar el “PSA indígena” aprobado en 2021, demuestran la parte disciplinaria de esta gubernamentalidad. Mientras tanto, la estructura financiera del PPSA, definida por los altos costos y pagos insuficientes en lo individual, así como por las tendencias a la concentración de beneficios, permite identificar la parte neoliberal en que las ADI deben ser intermediarias descentralizadas del Programa y facilitar la conservación estricta del bosque. En conjunto, estas prácticas refuerzan la territorialización de las reservas bajo las lógicas de legalidad, indistinción y visibilidad, sin espacios significativos para negociar una distribución más justa de las oportunidades y costos de la conservación. El resultado

es un accionar ambivalente de las ADI que obtienen espacios de participación y fortalecen su gestión, pero asumiendo la descentralización del Fonafifo y alineándose con el preservacionismo. Así, espero demostrar con este caso que el PPSA reconfigura el territorio mediante el reconocimiento de la autodeterminación y la diversidad cultural, pero sin alterar el control y la exclusión de territorializaciones previas.

Referencias bibliográficas

- Benavides, Karla, & Herrera, Juan M. (2014). *Plan de acción para la recuperación de tierras en territorios indígenas. Informe oficial*. San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Borge, Carlos (2003). *PSA indígena. Informe de consultoría*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Borge, Carlos (2011). *El policultivo indígena de Talamanca y la conservación de la naturaleza*. San José: Inbio/The Nature Conservancy/Darwin Initiative/SEDER.
- Borge, Carlos, & Martínez, Juan (2009). *El pago por servicios ambientales en territorios indígenas de Costa Rica. Informe de consultoría*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Brockett, Charles D., & Gottfried, Robert R. (2002). State Policies and the Preservation of Forest Cover: Lessons from Contrasting Public-Policy Regimes in Costa Rica. *Latin American Research Review*, 37(1), 7-40.
- Brockington, Dan (2002). *Fortress Conservation: The Preservation of the Mkomazi Game Reserve, Tanzania*. Bloomington: Indiana University Press.
- Büscher, Bram; Sullivan, Sian; Neves, Katja; Igoe, Jim, & Brockington, Dan (2012). Towards a Synthesized Critique of Neoliberal Biodiversity Conservation. *Capitalism Nature Socialism*, 23(2), 4-30.
- Camacho Calvo, Ana M. (2015). *Análisis del impacto de la veda forestal en el cantón de Talamanca, Costa Rica. Informe de consultoría*. San José: Fondo Nacional de Financiamiento Forestal.
- Cano Castellanos, Ingeet J. (2017). "Hacer ejido" y sentido de comunidad. El devenir en la acción colectiva, el Estado y la conservación ecológica en México. *Revista de Antropología Social*, 26(2), 259-280.
- Castree, Noel (2003). Commodifying what Nature? *Progress in Human Geography*, 27(3), 273-297.
- Chacón, Rubén, & Guevara, Marcos (1992). *Territorios indios: orígenes, situación actual y perspectivas*. San José: García Hermanos.

- Corbera, Esteve; Kosoy, Nicolas, & Martínez Tuna, Miguel (2007). Equity Implications of Marketing Ecosystem Services in Protected Areas and Rural Communities: Case Studies from Meso-America. *Global Environmental Change*, 17(3-4), 365-380.
- Corte Suprema de Justicia (1992). Sala Constitucional. Sentencia sobre consulta preceptiva de constitucionalidad N.º 03003-1992. San José: 7 de octubre de 1992.
- Dempsey, Jessica (2016). *Enterprising Nature: Economics, Markets and Finance in Global Biodiversity Politics*. Malden: Wiley-Blackwell.
- Fairhead, James; Leach, Melissa, & Scoones, Ian (2012). Green Grabbing: A new Appropriation of Nature? *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 237-261.
- Fletcher, Robert (2010). Neoliberal Environmentalism: Towards a Poststructuralist Political Ecology of the Conservation Debate. *Conservation and Society*, 8(3), 171-181.
- Fletcher, Robert (2023). *Failing Forward: The Rise and Fall of Neoliberal Conservation*. Oakland: University of California Press.
- Fletcher, Robert; Dowd-Urbe, Brian, & Aistara, Guntra A. (eds.). (2020). *The Ecolaboratory: Environmental Governance and Economic Development in Costa Rica*. Tucson: University of Arizona Press.
- Fletcher, Robert, & Breitling, Jan (2012). Market Mechanism or Subsidy in Disguise? Governing Payments for Environmental Services in Costa Rica. *Geoforum*, 43(3), 402-411.
- Fletcher, Robert, & Büscher, Bram (2017). The PES Conceit: Revisiting the Relationship between Payments for Environmental Services and Neoliberal Conservation. *Ecological Economics*, 132, 224-231.
- Fletcher, Robert, & Cortes-Vazquez, José A. (2020). Beyond the Green Panopticon: New Directions in Research Exploring Environmental Governmentality. *Environment and Planning E: Nature and Space*, 3(2), 289-299.
- Haenn, Nora; Olson, Elizabeth A.; Martínez-Reyes, José E., & Durand, Leticia (2014). Introduction: Between Capitalism, the State, and the Grassroots: Mexico's Contribution to a global conservation debate. *Conservation and Society*, 12(2), 111-119.
- Igoe, Jim, & Brockington, Dan (2022). Conservación neoliberal. Una breve introducción. *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales*, 22(1), 1-21.
- Isla, Ana (2015). *The "Greening" of Costa Rica: Women, Peasants, Indigenous Peoples, and the Remaking of Nature*. Toronto: Toronto University Press.

- Joslin, Audrey (2020). Dividing “above” and “below”: Constructing Territory for Ecosystem Service Conservation in the Ecuadorian Highlands. *Annals of the American Association of Geographers*, 110(6), 1874-1890.
- Lansing, David M. (2014). Unequal Access to Payments for Ecosystem Services: The Case of Costa Rica. *Development and Change*, 45(6), 1310-1331.
- Ley N.º 7575 (1996). Ley Forestal. Alcance 21 a La Gaceta. *Diario Oficial*, 72, 16 de abril de 1996.
- Ley N.º 6172 (1977). Ley Indígena. 29 de noviembre de 1977.
- Lobo Montoya, Diego (2022). Disputas por el control de territorios y recursos en Costa Rica. Política y ciudadanización desde los movimientos sociales y movimientos indígenas. (Tesis de doctorado). París: Université Paris Cité.
- Lund, Christian (2006). Twilight Institutions: Public Authority and Local Politics in Africa. *Development and Change*, 37(4), 685-705.
- Marín-Herrera, Maritza; Correa-Correa, Heidy, & Blanco-Wells, Gustavo (2021). Territorialización de la estrategia REDD+ en el pueblo indígena bribri, Talamanca, Costa Rica. *Revista Ambiente & Sociedad*, 24, 2-21.
- Martí, Manuel; Kandel, Susan, & Davis, Andrew (2018). *De participantes a co-diseñadores: el caso de los pueblos bribri y cabécar en la creación de un Programa de Pago por Servicios Ambientales Indígena*. San Salvador: Prisma.
- McAfee, Kathleen (1999). “Selling Nature to Save it”? Biodiversity and the Rise of Green Developmentalism. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17(2), 133-154.
- McAfee, Kathleen (2012). The Contradictory Logic of Global Ecosystem Services Markets. *Development and Change*, 43(1), 105-131.
- McElwee, Pamela D. (2012). Payments for Environmental Services as Neoliberal Market-Based Forest Conservation in Vietnam: Panacea or Problem? *Geoforum*, 43(3), 412-426.
- Méndez Benavides, Zuiri (2014). Comprensión sobre procesos de resistencias indígenas: el caso de recuperación de saberes con jóvenes bribbris en Alta Talamanca. (Tesis de licenciatura). San José: Universidad de Costa Rica.
- Minae, Sinac, ACLAP, & ACLAC (2012). *Plan de manejo del Parque Internacional La Amistad*. Documento oficial. San José: Ministerio de Ambiente y Energía/Sistema Nacional de Áreas de Conservación/Área de Conservación La Amistad-Pacífico/Área de Conservación La Amistad-Caribe.

- Molina Murillo, Sergio A.; Pérez Castillo, Juan. P., & Herrera Ugalde, María E. (2014). Assessment of Environmental Payments on Indigenous Territories: The Case of Cabecar-Talamanca, Costa Rica. *Ecosystem Services*, 8, 35-43.
- Muradian, Roldan; Corbera, Esteve; Pascual, Unai; Kosoy, Nicolas, & May, Peter H. (2010). Reconciling Theory and Practice: An Alternative Conceptual Framework for Understanding Payments for Environmental Services. *Ecological Economics*, 69(6), 1202-1208.
- Ojeda, Diana (2012). Green Pretexts: Ecotourism, Neoliberal Conservation and Land Grabbing in Tayrona National Natural Park, Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 357-375.
- Pagiola, Stefano (2008). Payments for Environmental Services in Costa Rica. *Ecological Economics*, 65, 712-724.
- Pagiola, Stefano; Arcenas, Agustín, & Platais, Gunars (2005). Can Payments for Environmental Services Help Reduce Poverty? An Exploration of the Issues and the Evidence to Date from Latin America. *World Development*, 33(2), 237-253.
- Pagiola, Stefano; Bishop, Joshua, & Landell-Mills, Natasha (2002). *Selling Forest Environmental Services: Market-based Mechanisms for Conservation*. Londres: Earthscan.
- Peluso, Nancy L., & Lund, Christian (2011). New Frontiers of Land Control: Introduction. *Journal of Peasant Studies*, 38(4), 667-681.
- Pelz, Matthías (2023). Mapa del cantón de Talamanca y del área de estudio, con la delimitación de las áreas protegidas, incluyendo el Parque Internacional La Amistad y los Territorios Indígenas Bribri y Cabécar de Talamanca. San José: Universidad de Costa Rica.
- Porras, Ina (2010). *Fair and Green? Social Impacts of Payments of Environmental Services in Costa Rica*. Londres: International Institute for Environment and Development (IIED).
- Ramírez Cover, Alonso (2017). A political Ecology of Neoliberal Multiculturalism. Social Inclusion and Market-based Conservation in Indigenous Costa Rica. (Tesis doctoral). La Haya: International Institute of Social Studies/Erasmus University Rotterdam.
- Ramírez Cover, Alonso (2020). REDD+, Social Inclusion and Indigenous Peoples in Costa Rica. En Robert Fletcher, Brian Dowd-Urbe, & Guntra A. Aistara (eds.), *The Ecolaboratory: Environmental Governance and Economic Development in Costa Rica* (pp. 233-246). Tucson: University of Arizona Press.

- Ramírez Cover, Alonso, & Rodríguez Echavarría, Tania (2025). Policymaking at the World's Eco-laboratory: Contradictions in Costa Rican Environmental Policy. En Leonardo Secchi, & Cesar N. Cruz-Rubio (eds.), *Handbook of Public Policy in Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ramírez Cover, Alonso; Rodríguez Echavarría, Tania; Henry, Laura & Blanco Ramírez, Sara (2022). Domesticando el territorio: genealogía de la transferencia tecnológica del cacao en Talamanca, Costa Rica en el siglo XX. *Revista Trace*, 81(1): 71-105.
- Robbins, Paul (2019). *Political Ecology: A Critical Introduction*. Malden: Blackwell-Wiley.
- Ruíz León, Francisco (2015). Cobertura forestal del país se duplicó en 30 años. *Semanario Universidad*, 3 de junio de 2015.
- Scott, James C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.
- Shapiro-Garza, Elizabeth (2013). Contesting the Market-based Nature of Mexico's National Payments for Ecosystem Services Programs: Four Sites of Articulation and Hybridization. *Geoforum*, 46, 5-15.
- Sylvester, Olivia; García, Ali, & Davidson-Hunt, Iain J. (2016). The Protection of Forest Biodiversity can Conflict with Food Access for Indigenous Peoples. *Conservation and Society*, 14(3), 279-290.
- Valdivia, Gabriela; Wolford, Wendy, & Lu, Flora (2014). Border Crossings: New Geographies of Protection and Production in the Galápagos Islands. *Annals of the Association of American Geographers*, 104(3), 686-701.
- Vargas Guerrero, Heriberto; Calvo Rodríguez, Fredy, & Moreira, Enrique (1987). La tenencia de la tierra en reservas indígenas. *Revista ABRA*, 7, 159-170.
- Villalobos, Victoria, & Borge, Carlos (1995). *Talamanca en la encrucijada*. San José: EUNED.
- Villhauer, Britney, & Sylvester, Olivia (2021). Decolonizing REDD+ for Climate Change Mitigation: Case Study of Costa Rica's Cultural Mediators Program. En Walter Leal Filho, Johannes M. Luetz, & Desalegn Ayal (eds.), *Handbook of Climate Change Management: Research Leadership, Transformation* (pp. 4147-4172). Heidelberg: Springer Nature.
- Whelan, Matthew P. (2005). Reading the Talamanca Landscape: Land Use and Livelihoods in the Bribri and Cabécar Indigenous Territories. (Tesis de maestría). Turrialba: Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza.

Wo Ching, Eugenia (2011). *Facilitación metodológica para el desarrollo de un proceso de concertación e integración de agendas entre el Sistema Nacional de Áreas de Conservación y los territorios indígenas*. Reporte interno. San José: Instituto de Política Ambiental/Sistema Nacional de Áreas de Conservación/United Nations Development Program.

Wunder, Sven (2005). *Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts*. Reporte de investigación. Bogor: Centre for International Forestry Research.

Acerca del autor

Alonso Ramírez Cover es profesor asociado de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica e investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de esa misma casa de estudios. Es doctor en Estudios del Desarrollo por el International Institute of Social Studies de Erasmus University Rotterdam, Países Bajos. Sus principales áreas de investigación son conservación neoliberal, economía política del desarrollo sostenible y geopolítica. Su obra más reciente es:

1. Ramírez Cover, Alonso y Rodríguez Echavarría, Tania (2025). Policymaking at the World's Eco-laboratory: Contradictions in Costa Rican Environmental Policy. En Leo Secchi, y César N. Cruz-Rubio (eds.). *Handbook of Public Policy in Latin America*. Cheltenham: Edward Elgar.