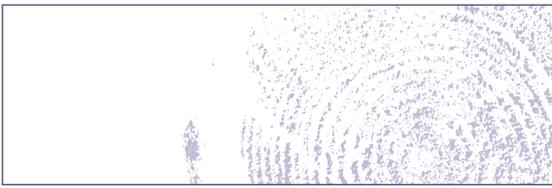


¿NO PUEDE SALVARSE SI NO PUEDE VENDERSE?:

DE CÓMO LOS MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES
EMPOBRECEN A LA GENTE

Coalición Mundial por los Bosques
www.wrm.org.uy/gfc



1 MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES: FALSAS PROMESAS

1. MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES: FALSAS PROMESAS

En la última década varios economistas ambientales, en su mayoría radicados en EEUU, han promovido sin descanso mecanismos basados en el mercado como única solución posible para la conservación de la diversidad biológica. En respuesta, una gama de organizaciones e instituciones (que ya simpatizaban con las políticas neoliberales y en algunos casos las promovían activamente) abrazó con entusiasmo este enfoque de la conservación fundado en el mercado. Entre tales organizaciones se incluyen el Banco Mundial, varias grandes organizaciones conservacionistas y una amplia gama de instituciones y consultoras ambientales comerciales y semicomerciales.

Según sus defensores, la creación de nuevos mercados de servicios ambientales es la forma más eficiente de conservar bosques y otros activos ambientales. Alegan que al dar valor de mercado a estos “bienes” y crearles un mercado, la “mano invisible” del mercado generará automáticamente los objetivos deseados. Se cree que el mercado es la forma más efectiva y eficiente de reducir la contaminación porque la industria recibe incentivos para reducir sus emisiones de la manera más rentable. Alegan también que la reglamentación es ineficaz y onerosa porque aumenta los costos de la industria en lugar de disminuirlos. La pregunta es: ¿esto es realmente cierto o no? ¿Se trata de un mecanismo infalible para proteger la biodiversidad, sin impactos negativos sociales o ambientales?

El primer paso hacia el establecimiento de un mercado de servicios ambientales es la privatización y mercantilización de los activos ambientales y las funciones del ecosistema pertinente (bosques, por ejemplo). Muchos suponen que es posible cuantificar y mercantilizar los valores y bienes de la naturaleza. Esta suposición conviene a los intereses de quienes se benefician con el enfoque de mercado. Es crítico, sin embargo, que ignore por completo la interconexión entre ecosistemas y comunidades locales y Pueblos Indígenas, que dependen de estos ecosistemas y se vinculan estrechamente con ellos en su cultura. Algunas ONG han señalado que el término “servicios ambientales” se está utilizando mal para describir un nuevo “sector” del mercado, como se puede ver en las negociaciones sobre servicios de la Organización Mundial del Comercio (que incluye los servicios ambientales).

Son notoriamente pocos los análisis que comparan los beneficios que los mecanismos de mercado propuestos pronostican con los enfoques que se inclinan por la gestión pública, potencialmente más equitativos y eficientes (como salvaguardar la gestión de las comunidades o reglamentar las corporaciones). El mercado de reducciones de emisiones de SO₂ y NO_x, establecido en Estados Unidos a principios de los años 1990 en el marco de la “ley del aire puro” (Clean Air Act), se cita a menudo como ejemplo de éxito

ambiental y económico. Sin embargo, no se dispone de un análisis comparativo que haga una distinción entre el éxito de la política general de “aire puro” estadounidense (que incluye fuertes restricciones reglamentarias de las emisiones) y el éxito del propio mercado de emisiones. Por otra parte, existen varios estudios¹ relativos a los impactos sociales de este mercado de emisiones que muestran en realidad que el resultado es negativo.

Los análisis de los impactos de los mecanismos basados en el mercado se oscurecen también debido al hecho de que ciertos planes de las agencias gubernamentales, como ser los que dan subsidios a los propietarios de tierras para mejorar la gestión de la tierra (como el conocido programa neoyorquino Watershed Forestry Program), se presentan equivocadamente como ejemplos de mercados comerciales. En 2002, por ejemplo, el Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) analizó los impactos sociales de 287 casos², pero apenas un puñado de éstos se relacionaba con mercados comerciales y privados existentes. Otro ejemplo muy citado, el programa costarricense de Pago de Servicios Ambientales, se financia principalmente gracias a un impuesto a los combustibles fósiles. Cuando el gobierno de Costa Rica intentó integrar este plan al mercado internacional de créditos del carbono a mediados de los años 1990, resultó que los precios de los créditos del carbono eran demasiado bajos como para cubrir los costos del plan. En otras palabras, no fue el mercado quien obtuvo los resultados deseados sino una combinación de impuestos y subsidios del gobierno.

Resumiendo, los argumentos a favor de los mercados de servicios ambientales no son solamente débiles sino que no han sido comprobados. Además, los impactos negativos sociales y ambientales podrían ser considerables.

2. MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES EXISTENTES Y DE PRÓXIMA APARICIÓN

2.1 COMERCIO DEL CARBONO La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC) fue uno de los primeros foros donde se promovieron activamente las soluciones basadas en el mercado a los problemas ambientales. En primer lugar, la posición dominante de EEUU en las negociaciones sobre el clima durante los 1990 (cuando otros países todavía tenían esperanzas de que el mayor emisor de gases de efecto invernadero del mundo se comprometería a reducciones obligatorias) fue uno de los motivos principales de que tales enfoques se incorporaran en el Protocolo de Kyoto. Estos mismos economistas ambientales que promovieron soluciones de mercado en general aducían que pagar a los propietarios de las tierras para que conservaran los bosques (al permitirles vender el carbono acumulado en los bosques como créditos de reducción de emisiones en un mercado mundial del carbono) brindaría un importante incentivo financiero para

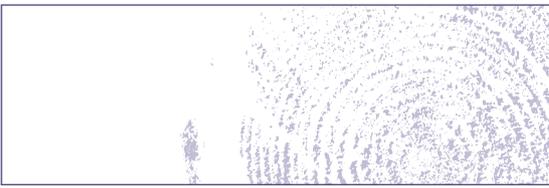


Waterfall in Mulu National Park.
© Miguel Lovera,
Global Forest Coalition



Mulu National Park.
© Miguel Lovera,
Global Forest Coalition

1 Por ejemplo, Carbon Trade Watch, “El cielo no es el límite: el mercado emergente de gases efecto invernadero”, Series de Informes del TNI. No 2003/1
2 Landell-Mills, N. y Porras, I.T., “¿Bala de plata u oro de tontos? Una revisión global de mercados para servicios ambientales forestales y sus impactos en la pobreza”, IIED, marzo de 2002



2

MERCADOS DE SERVICIOS AMBIENTALES EXISTENTES Y DE PRÓXIMA APARICIÓN

conservar los bosques. El sector forestal, que se dio cuenta de que un mercado del carbono de esas características podría aumentar sus ganancias, abrazó con entusiasmo este argumento.

Sin embargo, en 2001 los muchos problemas de contabilidad y verificación en torno a la inclusión de la conservación de los bosques en el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la UNFCCC llevó a los gobiernos a limitar los proyectos permisibles de conservación de los bosques solamente a proyectos de forestación y reforestación. Durante la 11ª Conferencia de las Partes de la UNFCCC en 2005, varios países en desarrollo volvieron a presentar la propuesta de incluir alguna forma de incentivo a la reducción de la deforestación en la fase siguiente del régimen de cambio climático (el período posterior a 2012). Ahora la gran pregunta es si estos incentivos asumirán la forma de mecanismos basados en el mercado (como el comercio de emisiones) o de mecanismos de gobierno público tales como un fondo.

2.2 COMERCIO DE GENES Las Partes del Convenio de Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1992) incluyeron en el Convenio la obligación de dividir equitativamente los beneficios de los recursos genéticos. Sin embargo, en aquel momento muchas de las Partes implicadas no asumieron que eso implicaba automáticamente un mecanismo de mercado. De hecho, en sus primeros años de existencia las negociaciones del CDB estuvieron marcadas por un animado debate entre países y ONG que creían en los enfoques de mercado y los países, ONG y movimientos sociales que creían en el establecimiento de un sistema multilateral que garantizaría el reparto de los beneficios. En 1999 la FAO estableció un sistema similar como parte del Tratado Internacional sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura, que abarca varios cultivos agrícolas importantes. Sin embargo, el sistema de la FAO permite la privatización y la venta de los recursos genéticos una vez cumplida la obligación inicial de pagar al Fondo de Recursos Fitogenéticos el 1,1% de las ventas del producto.

Al final, muchos gobiernos y otras instituciones del CDB aún prefieren un mecanismo basado en el mercado para el reparto de beneficios. Quieren un sistema en que gobiernos, comunidades o instituciones, en forma individual, puedan vender sus recursos genéticos y conocimiento tradicional relacionado sobre una base comercial. Un caso a menudo citado como ejemplo de éxito a este respecto (a pesar de sus magros resultados comerciales y sus cuestionables impactos sociales) es la venta de los recursos genéticos de Costa Rica a unas cuantas empresas farmacéuticas a cargo del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), que es privado.

En 2002 la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS, o WSSD en inglés) adoptó la recomendación según la cual debía negociarse un “régimen internacional sobre acceso y distribución de beneficios”. Cuatro años más tarde no ha ocurrido mucho. La octava Conferencia de las Partes del CDB, realizada en marzo de 2006, apenas si acordó un proceso y un calendario para la negociación del régimen. Las negociaciones actuales también ignoran los derechos de los Pueblos Indígenas sobre sus territorios y conocimiento tradicional, como los Pueblos Indígenas han señalado una y otra vez. El CDB tiene que reconocer estos derechos, que ha vuelto a confirmar recientemente la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, instrumento que constituye un elemento nuevo e importante del régimen internacional de acceso y reparto de beneficios.

Mientras tanto, la relación entre el CDB y las negociaciones sobre acceso a los recursos genéticos y derechos de propiedad intelectual en curso en otros foros (con inclusión del mencionado Tratado de la FAO, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y la OMC, Organización Mundial del Comercio) no está clara. La relación se volvió aun menos clara ahora que las negociaciones en el marco de la OMC han sido pospuestas por “meses, o quizás años”, como dijo Kamal Nath, ministro de Comercio de India, en julio de 2006. La pregunta es si esto creará un impulso político renovado para un sistema de acceso y reparto de beneficios menos mercantilista y gobernado en forma más pública.

2.3 TURISMO ECOLÓGICO Desde mediados de la década de 1990 el turismo ecológico ha sido promovido como mecanismo de mercado para la conservación. A pesar de que la Conferencia de las Partes del CBD ha advertido que “es muy probable que los operadores “exporten” los productos nocivos para el medio ambiente derivados de sus actividades, tales como basura, aguas de desecho y aguas residuales, a partes de las zonas alejadas que seguramente no recibirán la visita de turistas” los gobiernos han promovido activamente el turismo ecológico, especialmente a partir del Año Internacional del Ecoturismo celebrado en 2002 (decisión V/25 de la Conferencia de las Partes).

Debe subrayarse que no hay una definición clara de turismo ecológico y ciertamente ninguna garantía de sustentabilidad en términos de uso de agua, energía y otros recursos naturales y de impactos sociales. Sin embargo, en todo el mundo han surgido pequeñas y grandes empresas de ecoturismo. En países como India, por ejemplo, los gobiernos promueven el turismo ecológico como sector económico que puede prosperar en zonas remotas, de poca infraestructura y ecológicamente sensibles, como las islas Andamán. No obstante, en países como India, donde la brecha entre ricos y pobres es particularmente marcada, existe un grave riesgo de que el desarrollo del turismo en zonas naturales aisladas, donde las principales actividades de las comunidades son más que nada de subsistencia y no monetarias, llevará a tensiones sociales, pérdida de valores culturales, prostitución y la destrucción generalizada de la biodiversidad.

2.4 EL MERCADO EN ÁREAS DE COMPENSACIÓN (BIODIVERSITY OFFSETS) En EEUU, durante más de una década las grandes organizaciones conservacionistas han estado ofreciendo incentivos financieros a los terratenientes para que reserven tierra para fines de conservación. Estas mismas organizaciones están experimentando ahora el establecimiento de un mercado de tales “servidumbres de conservación” en los países en desarrollo, combinándolos con el llamado mercado de “áreas de compensación” (“biodiversity offsets”). En países como Paraguay, por ejemplo, los propietarios de tierras, con inclusión de los grandes productores de soja, tienen la obligación legal de reservar el 25% de su tierra para fines de conservación. Algunas organizaciones conservacionistas proponen ahora convertir estas “servidumbres de conservación” en bienes negociables. Los principios de Basilea sobre producción responsable de soja, por ejemplo, permiten que se plante soja en tierras deforestadas después de 1994, siempre y cuando la deforestación haya sido substituida con un “área de compensación a la biodiversidad” (que podría asumir la forma de contribución financiera a las mismas organizaciones que promueven la adopción de estos principios).

Los movimientos sociales, por el contrario, temen que estas áreas de compensación a la biodiversidad lleven a una mayor concentración de la tierra y desvíen la atención de los otros problemas ambientales y sociales creados por la expansión a gran escala de monocultivos como la soja.

B

CONCLUSIÓN: LAS COMUNIDADES LOCALES COMO CONEJILLOS DE INDIAS

3. CONCLUSIÓN: LAS COMUNIDADES LOCALES COMO CONEJILLOS DE INDIAS

A menudo se sostiene que los mercados de servicios ambientales serán efectivos y equitativos:

- i. Si se da cuenta en forma adecuada de todos los valores del ecosistema
- ii. Si los derechos se distribuyen equitativamente entre los “propietarios” adecuados
- iii. Si el mercado se reglamenta correctamente y dichas reglamentaciones se hacen valer
- iv. Si el campo de juego está nivelado, de modo que todos los productores y consumidores de biodiversidad puedan participar en forma equitativa.

Sin embargo, en realidad la mayoría de estas condiciones simplemente no existe, e incluso cuando existen tienden a ser erosionadas por el enfoque de mercado y sus limitaciones. Por ejemplo:

- i. Ya se acepta generalmente que los valores más importantes de los ecosistemas, como los bosques, son no monetarios y que no se pueden contabilizar en forma efectiva.
- ii. La apropiación desigual de los derechos de propiedad privada sobre la biodiversidad es también una gran preocupación. ¿Quién tiene derecho a poseer un ecosistema? ¿La primera persona que lo reclama? ¿Qué pasa con los derechos tradicionales no reconocidos legalmente?
- iii. A menudo se considera que los mercados sustituyen la reglamentación, y las medidas reglamentarias suelen percibirse como impedimentos que hay que eliminar más que como medidas complementarias.
- iv. No hay un campo de juego parejo para productores y consumidores de biodiversidad: los consumidores y productores financieramente ricos son los únicos que pueden participar en los mercados de servicios ambientales.



Ayoreo family in Paraguay.
© Miguel Lovera,
Coalición Mundial por
los Bosques

Las principales víctimas del enfoque de mercado de los servicios ambientales son quienes no tienen dinero para comprar agua, leña y medicamentos. Entre ellos se cuentan mujeres, Pueblos Indígenas, agricultores sin tierra y en general todos los pobres en sentido monetario. Esta gente carece también de las escrituras formales de las tierras, los conocimientos para actuar en el mercado, el capital de inversión y la información que necesitarían si quisieran competir en los mercados de servicios ambientales. Como concluye el IIED, “...impulsando la competencia, los mercados pueden conducir a los grupos de menores recursos a la marginación cuando son desalojados de las tierras boscosas. Más aún, debido a que los mercados incorporan un sistema de pago para la asignación de recursos, quienes disponen de menos dinero tienen poca influencia respecto de la prestación del servicio... Las restricciones que sufre el desarrollo de un mercado que favorece a los más necesitados son formidables”.

A pesar del hecho de que la mayoría de los análisis existentes son escépticos en cuanto a los impactos sociales de los mercados de servicios ambientales, en especial a causa del hecho de que en la práctica existen pocas salvaguardias sociales y mecanismos de aplicación, las grandes organizaciones conservacionistas y las empresas comerciales siguen haciendo presión para establecer tales mercados. En países como Ecuador, por ejemplo, existe la tendencia (en aumento) de acercarse a las comunidades con contratos que implican la venta de un entero paquete de los servicios ambientales que se encuentran en sus tierras, con inclusión de recursos genéticos y bienes relacionados con el carbono y el turismo. Muy pocas veces estos contratos de venta implican la venta real de la tierra, pero sí imponen severas restricciones al uso de la tierra por parte de la comunidad de que se trate. Los Pueblos Indígenas, que tienden a tener extensos territorios que brindan gran cantidad de valiosas funciones ambientales, son un objetivo particular para las empresas que se especializan en el comercio de “servicios ambientales”.

Como resultado, las comunidades locales están siendo usadas como conejillos de Indias para probar un modelo neoliberal de elaboración de políticas ambientales, a pesar de que la efectividad ambiental de dichas medidas jamás se analizó correctamente. Las pocas pruebas que existen, sin embargo, demuestran que los impactos negativos sociales y ambientales deberían ser motivo para volver a considerar la utilización de mercados de servicios ambientales.

La Coalición Mundial por los Bosques es una coalición internacional de Organizaciones de Pueblos Indígenas y ONG cuyo objetivo es reducir la pobreza y evitar el mayor empobrecimiento de los pueblos indígenas y otros pueblos que dependen de los bosques a través de la defensa de los derechos de estos pueblos como base para la política forestal y enfrentando las causas directas y subyacentes de la deforestación y la degradación forestal. La publicación de este resumen ha sido posibilitada por el generoso aporte financiero del Programa Internacional para la Biodiversidad de Suecia (SwedBio) del Centro Sueco para la Biodiversidad (CBM) y del Ministerio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos. Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan necesariamente las de los donantes.

Coalición Mundial por los Bosques *internacional secretariat*

Adelaarsweg 54, 1021BS Amsterdam, Holanda
Tel: +31 20 4945376 Fax: +31 20 4945377
E: simonelovera@yahoo.com

Coalición Mundial por los Bosques
www.wrm.org/ufc