

JUSTICIA AMBIENTAL: INSTRUMENTAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

Eneko Garmendia¹ (BC3), Unai Pascual (BC3), Jacob Phelps (CIFOR)

1 Introducción

Junto a la necesidad de una transición hacia un modelo de consumo y producción más sostenible, la conservación de la biodiversidad y los servicios de los ecosistemas (SE) en los que se sustenta la humanidad supone unos de los mayores retos de nuestra sociedad.

Entre las estrategias tradicionales para la conservación, por ejemplo las Áreas Protegidas y la Conservación Comunitaria, han surgido nuevos instrumentos como los Pagos por Servicios Ambientales (PSA) para incentivar la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales. Tienen como objetivo incentivar la conservación de los SE, mediante la creación de mecanismos de pagos entre beneficiarios y "proveedores" de dichos recursos. Estos mecanismos son considerados económicamente más eficientes que los enfoques tradicionales de "mando y control" y se están expandiendo rápidamente, entre otros, para incentivar el secuestro del carbono, frenar la erosión, mejorar la calidad del agua o proteger la agrobiodiversidad (Ferraro and Kiss 2002).

Pese a las ventajas teóricas de dichos instrumentos, la visión idealizada de la eficiencia de los PSA contrasta con una realidad más compleja, en donde los aspectos sociales y políticos, incluyendo la Justicia Ambiental, cada vez juegan un papel más importante para la conservación. En un artículo publicado recientemente en la revista *BioScience* y liderado por investigadores del BC3 (ver Pascual *et al.*, 2014), analizamos en base a una extensa revisión bibliográfica y casos de estudio de diferentes continentes, de qué manera influye la Justicia Ambiental sobre la efectividad y eficiencia de los instrumentos para la conservación de los ecosistemas.

Aunque en el pasado los objetivos para la conservación han podido alcanzarse a expensas de aspectos sociales (ej.: exclusión de los usuarios de espacios protegidos, omisión de las comunidades locales de la toma de decisión, etc.), el estudio recoge una amplia evidencia empírica que muestra la importancia creciente de la Justicia Ambiental en la conservación de los recursos naturales. Como veremos a continuación, más allá de cuestiones éticas, la Justicia Ambiental constituye un elemento instrumental para la consecución de objetivos ambientales sostenibles.

2 Las múltiples dimensiones de la Justicia Ambiental

La Justicia Ambiental ha de entenderse desde una perspectiva multidimensional (Schlosberg, 2004). La dimensión distributiva de la Justicia Ambiental considera el reparto de los beneficios y cargas derivadas de las intervenciones para la conservación, incluyendo los costes directos del manejo y los costes indirectos derivados de las restricciones en el acceso a los recursos. Así mismo, la Justicia Ambiental incluye aspectos no materiales relacionados con la toma de decisiones y el reconocimiento de los derechos, identidades culturales y valores de los actores sociales. Estos se ven condicionados por los procesos políticos y el contexto social existente (ej.: las dinámicas de poder, género y educación) e influyen en la capacidad de las partes interesadas para tomar parte en las decisiones que les afectan; lograr el reconocimiento de los demás y; la obtención de un reparto equitativo de los costes y beneficios de las medidas adoptadas. A su vez, todos estos elementos de Justicia Ambiental, condicionan las motivaciones y el comportamiento de los seres humanos y resultan determinantes para la conservación de los recursos naturales (ver Figura 1.).

Factores Clave

- La Justicia Ambiental constituye un elemento instrumental para la conservación.
- La Justicia Ambiental se basa en principios de equidad, reconocimiento de valores diversos y procesos de decisión inclusivos.
- La equidad social sirve para catalizar la efectividad ecológica.
- Medidas para la conservación que ignoran el contexto social tienen un mayor coste y riesgo de fracaso a largo plazo.

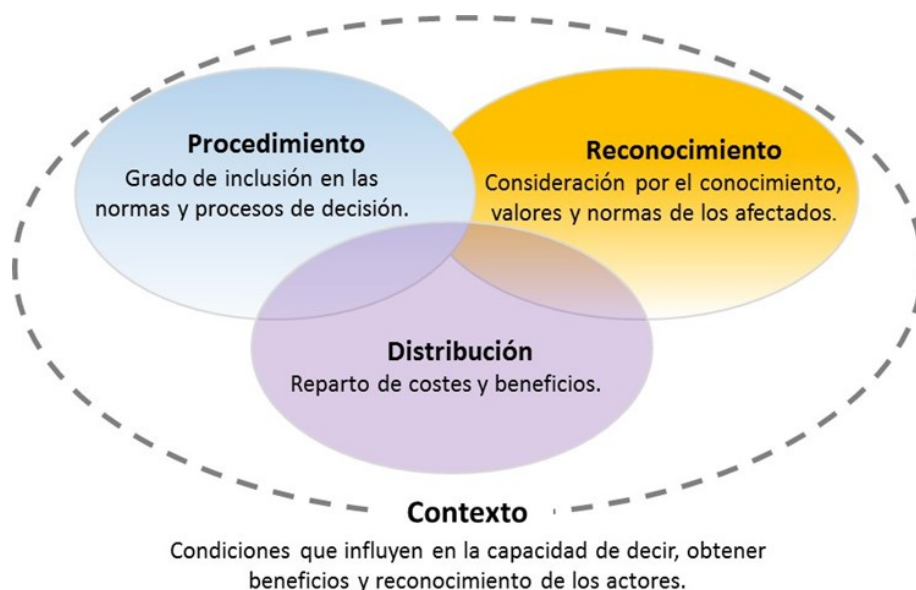


Figura 1. Las múltiples dimensiones de la Justicia Ambiental.

La integración de criterios de Justicia Ambiental en la gestión de los recursos naturales se ha visto oscurecida por una predilección por la eficiencia económica. Así, algunos de los principales defensores de los PSA, consideran que los objetivos ambientales no deben confundirse con los objetivos sociales ya que los últimos podrían comprometer la eficiencia económica o efectividad ambiental de estos instrumentos (Kinzig *et al.*, 2011). Desde esta perspectiva se prioriza a aquellos “proveedores” de servicios ambientales que son aparentemente más eficaces al menor costo favoreciendo, por ejemplo, a grandes terratenientes como receptores de los PSA en detrimento de pequeños propietarios que son considerados más costosos o con rendimientos relativamente más bajos. De la misma manera se priorizada los SE más comerciables (ej.: agua o carbón) en perjuicio de otros servicios (ej.: culturales o religiosos) sin valor de mercado. Al igual que ocurre en otros sectores (ej.: educación, sanidad), en este contexto se asume que el mercado constituye el mecanismo de gobernanza más eficiente.

Esta visión reduccionista de la gestión de los recursos naturales en términos puramente económicos choca con la realidad. En él los aspectos sociales y políticos intrínsecos a la gestión y uso de recursos naturales condicionan los esfuerzos para la conservación. Así, por ejemplo, iniciativas como REDD+, desarrolladas bajo el auspicio de las Naciones Unidas para reducir las emisiones de carbono por la deforestación y degradación de los bosques, se han vistos obligados a integrar criterios sociales en sus programas debido a las protestas de las comunidades indígenas. El programa pionero de PSA de Costa Rica para la conservación de los bosques diseñado inicialmente bajo criterios de eficiencia económica incorpora en la actualidad criterios de equidad para corregir las desigualdades generadas (Porrás 2010). El programa SocioPáramo de Ecuador incorpora índices de pobreza rural para definir las áreas prioritarias para la conservación (Bremer *et al.*, 2014).

3 Justicia Ambiental y conservación de los recursos naturales

Los ejemplos mencionados son una pequeña muestra de la importancia creciente de la Justicia Ambiental en la planificación y gestión de los recursos naturales. Sin embargo, la medida y los caminos por los que las múltiples dimensiones de la Justicia Ambiental influyen sobre los objetivos de la conservación siguen siendo foco de discusión entre académicos, profesionales y gestores (ej.: Corbera y Pascual, 2012).

El estudio que hemos desarrollado (Pascual *et al.*, 2014), muestra las principales vías (distributiva, reconocimiento, participación) por las que la Justicia Ambiental puede generar oportunidades y riesgos que afectan a la efectividad de los instrumentos para la conservación (ver Figura 2). El estudio identifica casos en los que los PSA han sido capaces de: apoyar a los más desfavorecidos y generar una distribución equitativa de los beneficios (Bremer *et al.*, 2014); promover procesos de decisión inclusivos; fortalecer la gestión local de los recursos. Sin embargo, muestra ejemplos en donde los instrumentos para la conservación han generado efectos negativos sobre la equidad (Porrás 2010). Estos pueden estar asociados con la falta de reconocimiento de las partes afectadas; las barreras para una participación inclusiva en la toma de decisiones y/o, restricciones en el accesos a recursos necesarios para la subsistencia de los poblaciones afectadas. Además, estos impactos negativos se ven agravados cuando los riesgos son percibidos como irreversibles o irreparables, por ejemplo, debido a la pérdida de derechos ancestrales y conflictos intracomunitarios. En otros casos las medidas para la conservación generan impactos desiguales. Así, por ejemplo, incentivos para



Figura 2: Retroalimentación entre instrumentos para la conservación, Justicia Ambiental y resultados ecológicos. Los instrumentos para la conservación generan unos impactos sobre los aspectos distributivos, de reconocimiento y procedimentales de la Justicia Ambiental que a su vez benefician o perjudican los resultados ecológicos perseguidos a través de las oportunidades y amenazas que se generan (adaptado de Pascual *et al.*, 2014)

fomentar el secuestro del carbono pueden mejorar las condiciones de vida de un segmento de la población local pero excluir de estos beneficios a las mujeres y los sin tierra (Corbera *et al.*, 2007).

Paradójicamente, encontramos una amplia evidencia empírica que nos muestra cómo pueden incidir estos impactos de (in)Justicia Ambiental sobre el funcionamiento y resultado de los instrumentos para conservación (ver trayectoria verde y roja en Figura 2). Así, observamos que una mayor autonomía local sobre el monitoreo y ejecución de las iniciativas para la conservación está asociado a una mayor legitimidad de los proyectos y un mayor cumplimiento de las normas que beneficia los resultados ecológicos. De la misma manera, el reparto equitativo de los beneficios y procesos de decisión inclusivos reducen situaciones de conflictividad que perjudican el medio ambiente. De hecho, estos factores pueden tener una mayor relevancia que la cuantía de los pagos para el éxito de los programas de conservación. Por el contrario, la evidencia muestra que las iniciativas con impacto negativo sobre la Justicia Ambiental generan situaciones de riesgo para la conservación de los SE. Estas situaciones de injusticia pueden desencadenar reacciones negativas que erosionan la legitimidad del proyecto; reducen la disposición a participar en los mismos y;

dan lugar a una serie de conflictos socio-ecológicos que pueden socavar los resultados ecológicos deseados a través del incumplimiento de las reglas, sabotajes, protestas y cancelación de contratos.

A la larga estos efectos de retroalimentación negativa también conllevan una menor eficiencia económica, debido a los costes adicionales que conllevan. Esto es precisamente lo que ha sucedido con algunas iniciativas dentro del programa REDD+ en donde las amenazas para la Justicia Ambiental han generado la resistencia de comunidades indígenas,



Protestas a favor de los derechos indígenas y en contra de REDD en el Día Global para la Acción por una Justicia Climática, Durban, Sudáfrica (Foto: cortesía de PhotoLangle.org)

campesinos y movimientos de justicia ambiental tanto a nivel local como internacional, ralentizando e incluso paralizando numerosos proyectos (ver foto).

CONCLUSIONES

Este estudio muestra que los instrumentos para la conservación que no tengan en cuenta criterios de Justicia Ambiental tienen un mayor riesgo de fracaso, pueden derivar en impactos ecológicos adversos y resultar más ineficientes a largo plazo. Por el contrario, los enfoques que integren desde su concepción, la Justicia Ambiental como elemento central de las políticas para la conservación, tendrán mayores posibilidades de capitalizar los flujos de retroalimentación positivas entre la conservación y el bienestar de las personas afectadas, reduciendo situaciones de conflicto y mejorando los objetivos ecológicos perseguidos, aunque ello suponga un coste inicial adicional.

Por ello consideramos necesario integrar los aspectos de justicia ambiental en los instrumentos e iniciativas para la conservación y, establecer los medios necesarios para su salvaguarda. Un enfoque integrador de este tipo permitiría visualizar las alteraciones que genera la implementación de medidas para la conservación en las relaciones entre diferentes grupos sociales, y estos y el medio ambiente. Así mismo las partes afectadas deberían ser empoderadas para sopesar sus opciones y contribuir a la toma de decisiones en línea con los principios de Consentimiento Libre, Previo e Informado. Ello pasaría por un mayor reconocimiento de la diversidad de valores e identidades asociados a la naturaleza y la integración de procesos participativos inclusivos en la toma de decisión. De la misma manera, los casos en los que los objetivos conservacionistas se puedan obtener sin tener en cuenta aspectos de Justicia Ambiental, por ejemplo en las Áreas protegidas que privan de su sustento a la población local, deberían de ser evaluados de manera crítica anteponiendo los criterios morales o normativos a los económicos.

Por último, consideramos necesario una mayor colaboración entre las ciencias sociales y ambientales para comprender mejor las sinergias y barreras que existen para compatibilizar los objetivos ecológicos con criterios de Justicia Ambiental y eficiencia económica. Ello requiere, no sólo un mayor conocimiento, sino un mayor espacio de investigación entre diferentes disciplinas y el fortalecimiento de las interacciones entre el ámbito político y científico que permita comprender mejor como influyen y son condicionadas las intervenciones para la conservación por el comportamiento humano y las normas sociales existentes.

AGRADECIMIENTOS:

Este trabajo está basado en el artículo Pascual et al, 2014 publicado en la revista BioScience y catalogado entre los 20 artículos de conservación más influyentes del 2014 por el Faculty of 1000: <http://f1000.com/prime/720916606>. Además de U. Pascual, J. Phelps y E. Garmendia, han participado K. Brown, E. Corbera, A. Martin, E. Gómez-Baggethun y R. Muradian. El estudio ha contado con la financiación de la Unión Europea a través del proyecto EcoFINDERS (FP7-264465).

REFERENCIAS:

- Bremer LL, Farley KA, Lopez-Carr D. 2014 What factors influence participation in payment for ecosystem services programs? An evaluation of Ecuador's SocioPáramo program. *Land Use Policy* 36: 122–133.
- Corbera E, Brown K, Adger WN. 2007 The equity and legitimacy of markets for ecosystem services. *Development and Change* 38: 587–613.
- Corbera E, Pascual U. 2012. Ecosystem services: Heed social goals. *Science* 335: 655–656.
- Ferraro PJ, Kiss A. 2002 Direct payments to conserve biodiversity. *Science* 298: 1718–1719.
- Kinzig AP, Perrings, C, Chapin FS III, et al., 2011. Paying for ecosystem services—Promise and peril. *Science* 334: 603–604.
- Pascual, U., Phelps, J., Garmendia, E., et al., 2014 Social Equity Matters in Payments for Ecosystem Services. *BioScience* 64 (11):1027-1036.