



LA VIDA COMO MERCANCIA:

Impacto de la protección del medio ambiente basados en el mercado de la conservación sobre Pueblos Indígenas, comunidades locales y mujeres



A los niños aborígenes de todo el Mundo, que el futuro les encuentre en su tierra sin mal.

Homenaje de la CMB

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCIA: Impacto de la protección del medio ambiente basados en el mercado de la conservación sobre Pueblos Indígenas, comunidades locales y mujeres, por la Coalición Mundial por los Bosques (CMB), CENSAT Agua Viva, COECOCEIBA, EQUATIONS, Alter Vida, Coalición Timberwatch, Octubre 2008.

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera
Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273
Asunción, Paraguay
E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Miguel Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores

Octubre 2008

LA VIDA COMO MERCANCIA:

Impacto de la protección del medio ambiente basados en el mercado de la conservación sobre Pueblos Indígenas, comunidades locales y mujeres

Índice

Introducción y Resumen	3
Los sumideros de carbono en Colombia	24
Certificación FSC de plantaciones en Sudáfrica	34
Ecoturismo en India	48
Bioprospección en Costa Rica	60
Mecanismos del mercado para la conservación en Paraguay	70
Conclusiones	81

Introducción y Resumen

Desde 1987, época en la cual la Comisión Brundtland relacionó por primera vez el medio ambiente con el desarrollo, ha estado cada vez más de moda encarar la conservación de la biodiversidad desde una perspectiva económica. A comienzos de los años 1990, el análisis de los efectos sobre la biodiversidad de las políticas económicas, comerciales, financieras y de subsidios era algo relativamente novedoso: “*La economía* [es lo que cuenta], *estúpido*” se convirtió en el eslogan de algunos científicos y ONG conservacionistas. Las organizaciones para la conservación que decidían incluir economistas en su personal eran consideradas muy previsoras. La comunidad de defensores de la biodiversidad esperaba que, gracias a la visión de los economistas, lograría influir sobre las políticas económicas y los planes de incentivos y adaptarlos a las necesidades de la conservación.

El término “servicios ambientales”, tan popular ahora, refleja sin duda la ambición de integrar la conservación de la biodiversidad en las políticas de desarrollo clásicas. Los autores de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio realizada por la ONU lo popularizaron con el objetivo de incorporar las conclusiones de su estudio a la multitud de programas y políticas que se estaban formulando para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La idea era, sin duda, que un enfoque utilitario tendría más posibilidades de convencer a los responsables de dichas políticas de lo importante que era conservar la biodiversidad. No obstante, cabe señalar que muchos pueblos indígenas y movimientos sociales no están totalmente de acuerdo con el término “servicios ambientales” porque consideran que refleja una visión utilitaria de la

biodiversidad, sin tener en cuenta su valor intrínseco y su carácter holístico.¹

Sin embargo, la comunidad conservacionista subestimó la influencia de los economistas. En lugar de adaptar la economía al imperativo de conservar la biodiversidad del planeta, se tiende cada vez más a adaptar las políticas de conservación de la biodiversidad a la economía dominante.² La justificación económica es muy simple: si se logra transformar la biodiversidad y demás “servicios” ambientales en bienes comerciales, las fuerzas del mercado fomentarán su conservación.

Ahora bien, hacer entrar algo tan holístico como la biodiversidad mundial en el marco estructurado y relativamente rígido del mercado iba a ser difícil (por no decir moralmente dudoso). Para volverse comercial, el “producto” debe ser:

- transformado en un objeto o entidad jurídicamente definidos que puedan ser comercializados;
- privatizado, es decir pasar a tener un propietario específico que posea el derecho legal de venderlo, y
- vendido, lo cual significa que tiene que haber un comprador dispuesto a pagar para convertirse en su nuevo propietario.

En el caso de la biodiversidad, estos tres pasos plantean numerosos dilemas éticos y técnicos, y conviene subrayar que no son puramente teóricos. Paraguay, por ejemplo, después de aprobar una ley para el “Pago de Servicios Ambientales” (PSA), se enfrenta ahora al problema complejo de desarrollar una reglamentación adecuada para aplicar los principios de dicha ley. Como primer paso, se ha encomendado al Ministerio del Medio Ambiente del Paraguay la formidable

¹ *Servicios Ambientales, el Ciclo Infernal*, Boletín de Acción Ecológica no. 123, Quito, Acción Ecológica, 2003.

² *Life as Commodity*, CENSAT y Global Forest Coalition, 2005, Bogotá.

tarea de fijar un valor de mercado apropiado a todos los “servicios ambientales” que proveen los ecosistemas paraguayos.

En la mayoría de los enfoques de la conservación basados en el mercado ha resultado enormemente difícil separar y considerar como artículos comerciales los diversos componentes de los ecosistemas. Los ecosistemas son complejos e interactivos, y la mayoría de sus valores son parte integrante del ecosistema en su conjunto. Incluso el secuestro de carbono que realizan los bosques es variable, no permanente y no siempre fácil de medir. El ecoturismo, también considerado como un mecanismo de mercado puesto que comercializa los valores del paisaje, ha destruido a menudo los lugares visitados por los turistas.

Además, la certificación de la madera que realiza el Forest Stewardship Council (FSC) sigue incluyendo madera extraída de monocultivos de árboles a gran escala, de modo que tampoco allí existe una relación lineal entre la certificación y los valores de la biodiversidad. Dado que las plantaciones de árboles suelen reemplazar ecosistemas diversos, tales como bosques antiguos y praderas naturales, con respecto a la biodiversidad el valor de la madera certificada puede ser muy negativo. La hipótesis de que las plantaciones harían disminuir la extracción de madera en los bosques naturales nunca ha sido satisfactoriamente fundamentada.³

Pero a pesar de las numerosas dificultades metodológicas, la posibilidad de comercializar con grandes ganancias la capacidad de almacenamiento de carbono, los valores del paisaje, los recursos

genéticos y los conocimientos tradicionales relacionados con ellos es ahora el blanco de todas las miradas.

Los mecanismos de conservación basados en el mercado en el contexto internacional

Las principales políticas clasificadas hasta ahora como enfoques de la conservación de la biodiversidad basados en el mercado son:

- el comercio del carbono,
- la compensación de biodiversidad,
- la certificación,
- el comercio de recursos genéticos y conocimientos conexos, y
- el ecoturismo.

El comercio de carbono

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) se ha convertido en el principal instrumento de promoción de un enfoque comercial de los problemas ambientales. Desde el inicio, Estados Unidos pudo influir sobre la forma y el carácter de las negociaciones sobre el cambio climático, cuando otros países tenían la esperanza de que ese país se comprometiera a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero. Es ésta una razón importante de la incorporación de esos mecanismos en el Protocolo de Kyoto. Mientras tanto, los mismos economistas del medio ambiente que



*Plantación de soja en Paraguay.
Fotografía: Simone Lovera*

³ *Certifying the Uncertifiable, FSC Certification of Tree Plantations in Thailand and Brazil, C Lang, 2003, World Rainforest Movement, Montevideo, <http://www.wrm.org.uy/actors/FSC/uncertifiable.html>*

promovían los enfoques comerciales en general comenzaron a proponer con entusiasmo que se incluyeran los bosques en estos mecanismos, como sumideros o depósitos de carbono. Su argumento era que, si se daba a los propietarios de tierras la posibilidad de ganar dinero vendiendo el carbono almacenado en sus bosques bajo la forma de créditos de reducción de emisiones, esto los incentivaría a conservarlos. La idea fue muy bien recibida por el sector forestal, que comprendió que la existencia de un mercado del carbono le permitiría obtener más ganancias para sus operaciones comerciales. En particular, las empresas de plantación han apoyado activamente la inclusión de proyectos de “forestación” o “reforestación” en el comercio internacional del carbono, en especial entre países industrializados y países en desarrollo (a través del Mecanismo de Desarrollo Limpio o MDL).

Los numerosos problemas de contabilización y verificación que planteaba la inclusión de la conservación de los bosques en el Mecanismo de Desarrollo Limpio llevaron finalmente a los gobiernos a tomar la decisión, en 2001, de incluir sólo los proyectos de forestación y reforestación. Sin embargo, en la 11ª Conferencia de las Partes de la CMNUCC realizada en 2005, algunos países en desarrollo volvieron a proponer que se incluyera en la siguiente etapa del régimen sobre cambio climático (a partir de 2012) algún tipo de incentivo para la reducción de la deforestación. Así comenzaron las negociaciones que están actualmente en curso sobre proyectos de reducción de emisiones derivadas de la deforestación en los países en desarrollo (REDD). La cuestión es saber si esos incentivos tomarán la forma de un mecanismo basado en el mercado, como el comercio de emisiones, o de un mecanismo de gobierno público, como un fondo.

Las compensaciones de biodiversidad

Las compensaciones de biodiversidad son una serie de acciones de base comercial destinadas a financiar las servidumbres de conservación y los planes de “Pago de Servicios Ambientales”. Las servidumbres de conservación no requieren basarse en el mercado e incluyen políticas tales como la Política Agrícola Común de la Unión Europea, que otorga subsidios a los agricultores que reservan parte de sus tierras para permitir que la naturaleza se recupere en ellas, y otros incentivos financieros similares que ofrecen las grandes organizaciones conservacionistas de Estados Unidos.

Esas mismas organizaciones están ahora intentando crear un mercado para dichas servidumbres de conservación en países en desarrollo tales como Paraguay, combinándolas con el reciente interés en el mercado de “compensaciones de biodiversidad”. Dichas compensaciones también se originaron en Estados Unidos, donde existe un mercado relativamente desarrollado para proyectos de conservación de humedales, el cual permitiría (en teoría) compensar la destrucción de humedales en otras zonas. En Paraguay, por ejemplo, los grandes productores de soja están obligados por ley a destinar a la conservación el 25% de sus tierras. Las organizaciones conservacionistas proponen ahora convertir esas servidumbres de conservación en bienes comerciales, para poder adquirir mayores extensiones de tierra y clasificarlas como áreas protegidas.

La certificación

Según el Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal (PEFC), la certificación apunta a garantizar “*un manejo sostenible de los bosques... basado en una gestión respetuosa del ambiente, socialmente beneficiosa y económicamente viable, para las generaciones presentes y futuras*”. El Forest Stewardship Council (FSC),

principal organismo de certificación, dice también él que su misión es fomentar un manejo de los bosques del mundo que sea apropiado para el medio ambiente, beneficioso para la sociedad y económicamente viable. Además, el Principio nº 6 del FSC dice que *“Todo manejo forestal deberá conservar la diversidad biológica y sus valores asociados, los recursos hídricos, los suelos y los ecosistemas frágiles y únicos, además de los paisajes. Al realizar estos objetivos, las funciones ecológicas y la integridad del bosque podrán ser mantenidas”*.

Pero, a pesar de estos hermosos conceptos, la deforestación ha alcanzado un índice sin precedentes desde el inicio de la certificación “forestal”, y también la destrucción de tierras agrícolas y áreas naturales, a medida que se fueron creando nuevas plantaciones de árboles.

Mientras tanto, para intentar neutralizar

las críticas cada vez más acerbas que recibe la floreciente industria de los agrocombustibles (o biocombustibles), los países consumidores están proponiendo adoptar un conjunto similar de “criterios ecológicos” que, supuestamente, limitarían las importaciones de agrocombustibles a aquellos fabricados respetando ciertas normas socio-económicas y ambientales. A primera vista, ésta sería una manera apropiada de tranquilizar a los consumidores y dar satisfacción a los gobernantes: sus defensores sostienen que la actual certificación del manejo de bosques y plantaciones de árboles ha sido un gran éxito, y que una certificación similar de los agrocombustibles dará tranquilidad a todos los involucrados.

En realidad, la certificación de bosques y plantaciones de árboles por parte de organismos tales como el FSC (103 millones de hectáreas) y el PEFC (202 millones de hectáreas) deja mucho que



Laguna Negra. Nacimiento del Río Chinchiná, es decir la cuenca hidrográfica donde se ubica el proyecto, Colombia.
Photo: Diego Alejandro Cardona

desear, incluso cuando se aplica a los bosques mismos. Los criterios aplicados han sido insuficientes para alcanzar los objetivos previstos y pueden ser fácilmente manipulados o eludidos.

El ecoturismo

El ecoturismo ha sido presentado como un mecanismo de conservación basado en el mercado desde mediados de los años 1990. Si bien el comercio de carbono y de genes se impuso gracias a la presión de instituciones científicas comerciales y semi-comerciales y de firmas consultoras que tienen fuertes intereses en los mercados en cuestión, la industria turística no participó abiertamente en el debate sobre biodiversidad y turismo cuando surgió por primera vez en el marco del CDB, en 1999.

Sin embargo, es indudable que la industria turística tuvo un papel importante entre bastidores, principalmente en Alemania, país que se posicionó categóricamente como principal defensor del ecoturismo durante las reuniones de la Comisión de Desarrollo Sostenible y del CDB realizadas en el 2000. A pesar de que el propio CDB advirtió 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 aledañas que seguramente no recibirán la visita de turistas”* (Decisión V/25 de la Conferencia de las Partes), los gobiernos no han dejado de promover activamente el ecoturismo como mecanismo de conservación.

Cabe señalar que el ecoturismo y el turismo sostenible son dos cosas diferentes, aunque se suele usar indiferentemente uno u otro término. El ecoturismo está basado en las ventajas que ofrece un paisaje natural atractivo, pero no es necesariamente sostenible en cuanto al uso de menos agua, energía y otros recursos naturales. El criterio social aplicado a los



Empresa comunitaria, Andamans, India

emprendimientos ecoturísticos es aún menos claro. Sin embargo, las empresas de ecoturismo grandes y pequeñas han proliferado en el mundo entero, en parte gracias al apoyo activo de instituciones gubernamentales tales como los servicios de conservación de la naturaleza.

En países como la India, los gobiernos alientan el ecoturismo como sector económico susceptible de prosperar en zonas del país remotas, con escasas infraestructuras y ecológicamente sensibles, como las islas Andaman. Sin embargo, en países en que la sorprendente velocidad del crecimiento económico está ensanchando con rapidez la brecha entre pobres y ricos, existe el grave riesgo de que el desarrollo del turismo en zonas aisladas, donde las principales actividades económicas de las comunidades son de autoabastecimiento y no monetarias, provoque tensiones sociales, pérdida de valores culturales, prostitución y una destrucción generalizada de la biodiversidad.

El comercio de recursos genéticos y conocimientos conexos

Cuando el CDB convino en el reparto equitativo de los beneficios derivados de los recursos genéticos⁴, no todos los gobiernos pensaban recurrir a un

⁴ Convenio sobre Diversidad Biológica, Artículo 15, 1992, <http://www.cbd.int/convention/articles.shtml?a=cdb-15>.

mecanismo de mercado para implementar el proceso. De hecho, los primeros años del CDB se caracterizaron por los animados debates entre países y ONG que creían en enfoques de mercado, y ONG y movimientos sociales que preferían un sistema multilateral (que, a través de un fondo, percibiría cierto porcentaje de las ventas de productos derivados de recursos genéticos y los devolvería a los agricultores, comunidades e instituciones que participaran activamente en la conservación de la biodiversidad).

La Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) adoptó finalmente un sistema de ese tipo con la aprobación del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, aunque éste se refiere a un número limitado de productos agrícolas. Sin embargo, el tratado permite la comercialización y el acceso restringido a los recursos genéticos, luego de cumplir con la obligación inicial de pagar el 1,1% de las ventas al fondo de recursos fitogenéticos.

En el marco del CDB, muchos gobiernos e instituciones están promoviendo un enfoque más comercial del reparto de beneficios. Proponen un sistema que permite a los gobiernos, comunidades e instituciones vender sus recursos genéticos y conocimientos tradicionales conexos. Las Directivas del CDB sobre Acceso y Reparto de Beneficios aprobadas en Bonn en 2002 auspician básicamente un sistema bilateral de comercio de genes (aunque también se podría interpretar que apoyan el sistema multilateral antes mencionado).

Sin embargo, sólo cinco meses después de la aprobación de esas Directivas, un grupo de países en desarrollo aprobó la recomendación de que se “negociara” un “régimen internacional de reparto de beneficios”. Estas negociaciones prosiguen aún hoy, aunque todavía no se sabe si se

refieren sólo al acceso, o al acceso y reparto de beneficios. Durante su novena reunión realizada en Bonn en mayo de 2008, la Conferencia de las Partes encomendó una vez más al Grupo de Trabajo sobre Acceso y Reparto de Beneficios terminar cuanto antes la elaboración y la negociación de un régimen internacional que deberá ser presentado a la Conferencia de las Partes en 2010.

Mientras tanto, no se sabe muy bien qué relación existe entre estas negociaciones y otras que están en curso en el marco del Tratado de la FAO mencionado, de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y de la Organización Mundial de Comercio (OMC). La relación es aún menos clara ahora que se han detenido las negociaciones de la OMC, una organización poderosa e influyente. Habría que saber si el colapso de las negociaciones de la OMC renovarían la posibilidad de que se adopte un sistema menos mercantilista y más de gobierno público para el acceso y el reparto de beneficios.

Los pueblos indígenas no han cesado de repetir que las actuales negociaciones en el marco del CDB dejan por completo de lado los derechos que poseen sobre sus territorios y conocimientos tradicionales, sobre todo con relación al acceso y a la distribución de beneficios. Estos derechos han sido confirmados por la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas, instrumento que, ciertamente, debería ser considerado como parte integrante del régimen internacional de acceso y reparto de beneficios. Sin embargo, unos pocos gobiernos signatarios del CDB se niegan a aceptar esa Declaración.

Análisis del impacto de los mecanismos de conservación basados en el mercado sobre el gobierno comunitario

Los mecanismos de mercado están en boga y los gobiernos intentan servirse de ellos de diversas maneras para resolver sus crisis ambientales. Pero parece haber muy pocos análisis de sus repercusiones sociales, directas e indirectas, sobre todo para saber si los enfoques de mercado fortalecen o debilitan la posibilidad de las comunidades de gobernar la biodiversidad. Esto llama la atención, dado que la gestión comunitaria de los bosques, las áreas de conservación comunitarias y el reconocimiento de los territorios indígenas son generalmente considerados como estrategias de conservación exitosas. Así, es de la mayor importancia que se evalúe si los enfoques basados en el mercado contribuyen a fortalecer el gobierno comunitario o si conspiran contra esas estrategias de conservación exitosas.

La mayoría de los estudios se dedican a analizar si las comunidades pueden o no participar en dichos planes, sin comparar el impacto general de las políticas comerciales con el de las políticas no comerciales. Y menos aún se analiza la posibilidad de que el mercado interfiera con los derechos territoriales indígenas y con el gobierno comunitario del bosque y demás ecosistemas. ¿Cómo funcionan los planes de compensación en el mundo real? ¿Y quién se queda con el dinero? ¿Qué implican esos flujos financieros para las comunidades y sus estructuras internas de gobierno? Todas estas preguntas se vuelven aún más importantes frente las actuales negociaciones internacionales sobre la posible inclusión de las iniciativas de conservación del bosque en el mercado internacional de compensación de emisiones.

Este estudio sobre la comercialización de la vida no pretende ser un análisis

científico y profundo de los efectos de los mecanismos de conservación comerciales sobre las comunidades y sus sistemas de gobierno. Existe un considerable volumen de estudios serios que investigan dichos mecanismos, a partir del análisis de publicaciones y de la formulación de hipótesis. Muchos de esos estudios concluyen que los mecanismos de conservación basados en el mercado pueden, en teoría, ser beneficiosos para las comunidades locales y los pueblos indígenas, siempre que se tomen ciertas precauciones, pero el problema es que esa realidad teórica no existe: *ningún* país ha tomado esas precauciones.

La Coalición Mundial por los Bosques, que reúne organizaciones de pueblos indígenas y ONG del mundo entero, apeló a sus miembros nacionales para mostrar cómo funcionan sobre el terreno esos enfoques bien intencionados pero teóricos. Cinco organizaciones de países en desarrollo analizaron los resultados de cinco tipos diferentes de enfoques de base comercial en el contexto real de sus países respectivos, donde las precauciones sociales no existen o están poco implementadas.

Los métodos utilizados se basaron mayormente en visitas de campo, entrevistas y consultas realizadas a las propias comunidades afectadas. Los grupos también analizaron el marco legal y político de cada país, para saber si habían sido incorporadas precauciones de tipo social o ambiental. Los resultados primarios fueron discutidos en diversos talleres con representantes de las comunidades (indígenas o no), con otras partes interesadas y derechohabientes.

Los estudios de caso resultantes muestran una realidad decepcionante. Aun cuando algunos de los países seleccionados poseen sólidas leyes que promueven el gobierno comunitario de los bosques y de otros ecosistemas,

como la India y Sudáfrica, los investigadores comprobaron que, cuando se implementaban iniciativas de base comercial, como la certificación forestal y el ecoturismo, era imposible evitar la erosión del control comunitario de la biodiversidad. Sencillamente, las comunidades locales y sus consejos no son lo bastante fuertes para defender sus intereses contra los poderosos intereses empresariales que implementan en sus tierras proyectos basados en el mercado.

En países crónicamente mal gobernados, como lo era Paraguay cuando se realizó el estudio, los impactos eran aun más devastadores. De hecho, se llegó a la conclusión de que, en Paraguay, el mercado de compensaciones de biodiversidad establecido por medio del plan de Pago de Servicios Ambientales puede ser considerado como un resultado y a la vez un instrumento de los intereses de las empresas y los grandes terratenientes.

Los estudios de caso examinaron cinco mecanismos de mercado:

En **Colombia**, cuyo gobierno ha contribuido activamente a promover la inclusión de los bosques en el comercio internacional del carbono, se evaluó el impacto de los proyectos de forestación y reforestación sobre las comunidades locales que participaron en ellos, sobre las mujeres en particular, y sobre su soberanía en materia de biodiversidad.

A **Costa Rica** pertenece el célebre proyecto del INBio, que vende recursos genéticos y conocimientos tradicionales a las empresas farmacéuticas. COECOceiba / Amigos de la Tierra-Costa Rica analiza los efectos que tiene la relación excesivamente estrecha entre el INBio y el gobierno costarricense sobre los pueblos indígenas y las comunidades del país. Examina además la hipótesis de que la bioprospección debilita el control

indígena y comunitario de los recursos en disputa y dificulta la conservación.

En la **India**, donde el gobierno incentiva el ecoturismo como mecanismo de conservación basado en el mercado, se analizan las repercusiones de esta política y de determinados emprendimientos ecoturísticos sobre el gobierno comunitario y los sectores pobres de la sociedad. El estudio de caso considera la hipótesis de que se esté abriendo al ecoturismo nuevas zonas ricas en biodiversidad, clasificadas o no como zonas protegidas. En ausencia de una política coherente acompañada de reglamentos y directivas, el ecoturismo ha afectado la biodiversidad, la vida de las comunidades y sus sistemas de gobierno. Esto ha desembocado a su vez en la pérdida de derechos y beneficios relacionados con el uso de los recursos biológicos. Las mujeres se ven particularmente afectadas, pues se enfrentan con mayores problemas y males sociales pero pueden intervenir menos en las cuestiones que les conciernen.

En **Paraguay**, donde cierto número de organizaciones conservacionistas promueven desde hace varios años la adopción de mecanismos de mercado, el estudio se centró en las servidumbres de conservación y los derechos de desarrollo negociables, examinando los efectos que tiene sobre los pueblos indígenas, las comunidades locales y las mujeres el sistema de Pago de Servicios Ambientales, que emplea compensaciones de biodiversidad.

El estudio parte de la hipótesis que los proyectos privados para implementar las servidumbres de conservación y los derechos negociables de desarrollo sin fuerza legal a nivel nacional están violando los derechos colectivos y haciendo peligrar los sistemas de subsistencia de las comunidades indígenas y campesinas. Los movimientos sociales temen también que estas compensaciones de



*Autor Blessing Karumbidza con miembros de la comunidad Singisi.
Foto: Wally Menne, Timberwatch Coalition*

biodiversidad conduzcan a una mayor concentración de tierras y distraigan la atención de otros problemas ambientales y sociales causados por la gran expansión de monocultivos como el de la soja.

En **Sudáfrica**, más del 80% de las plantaciones legales de árboles (que ocuparían 1.400.000 ha) está certificado por el Forest Stewardship Council (FSC). Hay pruebas sólidas de que estas plantaciones certificadas han tenido efectos negativos para las comunidades en casi todos los campos, a pesar de que la tierra pertenece a estas últimas, por lo cual están en mejor posición para negociar que las comunidades de algunos otros países. El estudio de caso examina los impactos de la empresa Hans Merensky Holdings y de su filial Singisi Forest Products sobre las comunidades locales que deberían sacar provecho de la presencia de dichas compañías.

Resumen de los principales resultados de los estudios de caso

Los estudios de caso que figuran en esta publicación indican que los mecanismos de mercado pueden tener, y de hecho tienen, una gran variedad de impactos negativos sobre las comunidades locales y los pueblos indígenas, en particular sobre las mujeres, tanto para los que estuvieron dispuestos a participar como para los que fueron obligados a hacerlo.

Todos los estudios de caso llevan a concluir que los mecanismos de mercado aumentan las desigualdades existentes, debilitan los sistemas de reglamentación alternativos y favorecen a quienes son propietarios legalmente reconocidos; que es extremadamente difícil participar en ellos u obtener ganancias para quienes no poseen el capital, la pericia, la educación o los contactos personales necesarios. Quienes se ven recompensados son los que tienen más poder e influencia, en el gobierno o en la industria,

especialmente en países donde reina la corrupción. Las comunidades y pueblos indígenas, y las mujeres de dichas comunidades, siempre terminan perdiendo y eso vale incluso para las poblaciones dispuestas a participar.

Los propietarios de tierras y recursos tienen más posibilidades de beneficiarse

Se afirma a menudo que los mecanismos de mercado tales como el comercio de carbono beneficiarán a los pobres, dado que muchos de los ecosistemas más valiosos del planeta están habitados por pueblos indígenas y otras comunidades de escasos recursos económicos. Sin embargo, para muchos de los más pobres del mundo existe un obstáculo insuperable: no poseen derechos o títulos de propiedad legales sobre las tierras que ocupan. Ahora bien, para utilizar mecanismos comerciales es necesario que el aspecto de la propiedad esté claro: hay que saber si el que vende tiene derecho a hacerlo.

La “propiedad” y la posesión legales de la tierra son un tema muy controvertido, que los pueblos indígenas cuestionan desde hace décadas. A pesar de la recientemente aprobada Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que confirma que *“los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado o adquirido”* (Artículo 26), pocos pueblos indígenas han logrado obtener la tenencia legal de sus territorios ancestrales. Si bien algunos sistemas de conservación basados en el mercado reconocen oficialmente los derechos de esos pueblos, inclusive sus derechos territoriales y por tanto su derecho a vender los “servicios ambientales” de esos territorios, esto sólo se aplica a los territorios oficialmente reconocidos.

Los mecanismos de mercado llevan a privatizar grandes extensiones de tierra

El uso cada vez más generalizado de mecanismos de mercado relacionados con la propiedad de la tierra está empeorando los litigios a este respecto, en detrimento de los pueblos indígenas.

En Paraguay, por ejemplo, las organizaciones conservacionistas que apoyan el empleo de mecanismos de mercado para conservar la biodiversidad han comenzado a privatizar parte de los territorios ancestrales de los diecisiete pueblos originarios del país. Estas tierras han sido declaradas reservas privadas, en virtud de la Ley 352, que estipula que las zonas protegidas no pueden ser expropiadas ni confiscadas, negando así todo derecho de los indígenas sobre ellas.

Además, las áreas de conservación privadas se establecen en los últimos vestigios de naturaleza intacta, por ejemplo en los territorios del pueblo Mby'a del este del Paraguay, donde existe una biodiversidad de enorme valor cultural para ellos. Varias reservas naturales han sido creadas en sus territorios ancestrales sin informar a las comunidades y, por supuesto, sin obtener su consentimiento previo, libre e informado.

La relación entre las comunidades como las de los Mby'a y los conservacionistas se complican aún más debido al papel del Estado y de las agencias multilaterales de cooperación. Con respecto a los Mby'a, por ejemplo, estas instituciones están promoviendo agresivamente el establecimiento de una zona protegida que restringe sus derechos ancestrales.

Los mecanismos de mercado pueden provocar la apropiación indebida de recursos

En Costa Rica, un país renombrado por su participación en la bioprospección, los derechos de propiedad de los

pueblos indígenas y comunidades locales sobre los recursos genéticos de sus territorios ancestrales y los conocimientos tradicionales asociados a ellos parecen no generar ninguna recompensa, a pesar de que los “productos” comerciales finales dependan enteramente de ellos. La documentación analizada para la realización del estudio de caso sobre Costa Rica no encontró rastros de ningún beneficio específico para las comunidades, los pueblos de pescadores tradicionales o los pueblos indígenas, y los beneficios generales resultaron ser limitados.

Quizás esas comunidades o pueblos no habrían decidido nunca producir y vender ellos mismos productos comerciales basados en sus conocimientos tradicionales; el punto es discutible. Sin embargo, una vez que otros se apropian de ese conocimiento, ya no tienen esa opción.

Los mecanismos de mercado hacen retroceder los programas de reforma agraria

Los mecanismos de mercado que implican el acceso a la tierra, los bosques o los recursos naturales y a los beneficios de ellos derivados están haciendo subir el precio de la tierra (en conjunción con el alza del precio de las materias primas). Los estudios de caso de esta publicación revelan que esto está haciendo retroceder programas de reforma agraria de crítica importancia que, en algunos casos, son el resultado de varias décadas de lucha de los pueblos indígenas.

Esto es evidente en Paraguay, donde las demandas interpuestas por comunidades indígenas y pequeños agricultores raras veces se resuelven a favor de los habitantes originales, a pesar de que la Constitución nacional reconoce formalmente el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. Las demandas de las comunidades Mby'a Guaraní para recuperar sus territorios se ven frustradas por el hecho de que los

propietarios actuales de las reservas privadas están previendo obtener mayores ganancias gracias al plan de PSA.

Los especuladores compran tierras para sacar provecho de los mecanismos de mercado relacionados con la biodiversidad

Algunos especuladores extranjeros han comenzado a comprar tierras ricas en carbono y biodiversidad, con la esperanza de obtener ganancias en el futuro por la venta de servicios ambientales y de secuestro de carbono, incluso en el mercado de compensaciones de carbono.

Esta opción la tienen sólo quienes disponen de capital para invertir, como las instituciones financieras internacionales y las grandes organizaciones conservacionistas. Los pueblos indígenas y las comunidades locales no están en posición de embarcarse en inversiones de ese tipo.

La sociedad londinense Canopy Capital, por ejemplo, acaba de presentar un proyecto para la reserva



Artesanía tradicional realizada con plantas del bosque, Costa Rica. Fotografía: Marco Chia

Iwokrama de Guyana, con la intención de desarrollar “*diversos productos de inversión para monetizar los servicios de las 371.000 ha de bosque, tales como la protección del régimen de lluvias, la preservación de los recursos hídricos y la conservación de la biodiversidad indígena*”.⁵

Del mismo modo, la empresa New Forests Pty Ltd, con sede en Sydney, planea obtener ganancias vendiendo “resultados de conservación forestal” de la Reserva de Malua, situada en Borneo, a fabricantes de aceite de palma, empresas energéticas y otros. La empresa prevé que su inversión en la región tendrá un rendimiento del 15 al 25%.⁶

Pero ni las comunidades que poseen títulos legales podrían beneficiarse

Algunos pueblos indígenas y comunidades locales tienen derechos de tenencia formales sobre parte de sus tierras ancestrales o incluso sobre todas ellas. Así sucede en Paraguay, Colombia y Sudáfrica, por ejemplo. Sin embargo, tienen dificultades para participar y beneficiarse en condiciones de igualdad y, si lo logran, pueden terminar encontrándose en peor situación que antes.

En Sudáfrica, por ejemplo, las empresas forestales certificadas están obligadas a consultar y a dar participación a las comunidades locales, en parte porque el régimen de tenencia subsiguiente al apartheid hace que sólo así puedan conseguir más tierras. Como casi todas las tierras sudafricanas están sometidas a modalidades de tenencia no privadas, los particulares no pueden venderlas a su antojo (suponiendo que quisieran hacerlo). Singisi Forest Products, que es oficialmente un emprendimiento en

colaboración en el que participan la empresa, el gobierno y las comunidades locales, dice trabajar con las comunidades e incluso les paga algo a cambio, pero ese pago se vuelve minúsculo luego de dividirlo entre todas ellas, y no compensa los graves impactos económicos, sociales y ambientales de las plantaciones. La comunidad también informó que había habido problemas inesperados en cuanto al uso de los fondos comunitarios (por ejemplo, porque los proyectos madereros tenían preferencia sobre la producción local de alimentos).

Sudáfrica posee también un programa, muy politizado y publicitado, para “indigenizar” la economía. Se trata del programa gubernamental “Black Economic Empowerment” (BEE), una suerte de mecanismo de mercado. Sin embargo, tampoco esto favorece a las comunidades y gentes del lugar. La compañía Hans Merensky Holdings (HMH) se felicita de su asociación con los trabajadores, una organización de mujeres rurales y la Sociedad para el Desarrollo de Eastern Cape. Sin embargo, lo sorprendente es que la comunidad consultada para el estudio de caso correspondiente no estaba enterada de que tenía acciones de la empresa ni de lo que podría ganar con ello.

Como resultado, la actitud de la comunidad hacia la empresa es hostil y desconfiada, debido a la sospecha de que los “programas de desarrollo comunitario” no son más que un pretexto para manipular las relaciones con la comunidad para conseguir tierras y mano de obra barata.

Algo parecido sucede en Colombia, donde el proyecto PROCUENCA no compra tierras sino que convence a los propietarios de que permitan usar las suyas. PROCUENCA se basa en una relación desigual, porque los participantes locales carecen de poder político y económico y no pueden incorporar las externalidades negativas

⁵ *Forests: a carbon trader's gold mine?* 7 May 2008, Climate News for Business, www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5305.

⁶ *Can wildlife conservation banking generate investment returns?* Rhett A. Butler, mongabay.com, November 27, 2007, http://news.mongabay.com/2007/1127-palm_oil.html.

al precio de los bienes y servicios que venden. Esto debilita a su vez su soberanía y autodeterminación, dado que dichas externalidades recaen sobre las comunidades y el medio ambiente.

Las desigualdades se agravan debido a la falta de información suficiente y precisa que permita a las comunidades participar realmente en la toma de decisiones. Muy pocos participantes sabían cómo iban a ser distribuidos los ingresos del proyecto derivados de la venta de Certificados de Reducción de Emisiones (CER) en el mercado del carbono, y muchos no tenían información alguna sobre este punto. O bien no sabían, o bien preferían no hablar del tema. Algunos incluso declararon que ignoraban la existencia de los CER.

Además, si bien los particulares pueden participar en PROCUENCA y manejar sus plantaciones en forma autónoma, es indiscutible que están limitados por las condiciones que impone la venta de CER en el mercado de carbono. Esto lleva a que el proceso, los precios y los permisos creen un alto grado de incertidumbre, como señaló la FAO (que maneja la administración financiera del proyecto). Así, los participantes no saben si los ingresos serán suficientes para reembolsar los préstamos que tomaron para poder participar en el proyecto.

Por otro lado, el proyecto PROCUENCA obtuvo tierras y comenzó a plantar árboles antes de haber instruido a las comunidades sobre su alcance, funciones, implicaciones y exigencias, y sin haberlas entrenado en aspectos técnicos tales como el mantenimiento de las plantaciones. En general, los propietarios locales tienen un papel muy incierto en la gestión del proyecto, a pesar de que son los dueños tanto de la tierra como de los CER.

Los pueblos indígenas que desean participar en mecanismos de mercado

y piensan que pueden sacar provecho de ellos se encuentran con que es prácticamente imposible hacerlo. Para vender servicios ambientales se requiere un conocimiento burocrático y jurídico que estos pueblos no poseen, aparte de que quizás no tengan un dominio suficiente del idioma oficial de su país. La relación entre pobreza rural y educación es lineal, y la mayoría de los pueblos indígenas hablan su propio idioma, lo cual los pone en situación de gran desventaja. Otro problema es que la gran mayoría de estos pueblos de los bosques no están familiarizados con las habilidades de marketing que requiere la venta de "servicios ambientales" como el secuestro de CO₂, sobre todo en mercados complejos y a menudo turbulentos.

Estas desventajas hacen que las comunidades tengan que depender de intermediarios o consultores externos para poder participar. El intermediario puede ser una gran ONG conservacionista. Si bien estas ONG pueden tener intenciones loables, sería peligroso convertir una organización privada y generalmente extranjera en instrumento formal para la implementación de políticas públicas nacionales tan importantes como las referidas a la conservación justa de los bosques. Aparte de no tener alcance y capacidad suficientes para ayudar a todas las comunidades y pueblos indígenas de cualquier país de manera equitativa, es raro que estas organizaciones consideren los derechos indígenas o el desarrollo social nacional como parte fundamental de su misión.

Las dificultades lingüísticas y técnicas antes mencionadas son aún más marcadas en el caso de las mujeres, que constituyen la mayoría absoluta (70%) de los pobres del mundo. Como buena parte de su trabajo está dedicado a tareas no remuneradas, como el cuidado de los niños y las actividades domésticas, y dado que aún se las discrimina en los mercados de trabajo del mundo entero, las

mujeres suelen tener ingresos formales mucho menores que los de los hombres: se estima que, en los países industrializados, ganan el 57% de lo que ganan los hombres, el 40% en América Latina y el Sur de Asia, y sólo el 30% en Oriente Medio y el Norte de África.⁷

Las mujeres poseen menos tierras que los hombres, en parte porque en muchos sistemas legales tradicionales no tienen derecho a heredarlas. Incluso en un país como Brasil, donde no existe discriminación formal contra ellas en el sentido religioso o cultural, sólo poseen el 11% de las tierras privadas.⁸ En algunas culturas tradicionales de otros lugares del mundo, las mujeres casadas no pueden poseer tierras ni ninguna otra propiedad. A causa de esto, disponen de menos dinero y patrimonio y se ven desfavorecidas en las economías de mercado.



Campeños cruzando el río Chinchina, Colombia

Pero los instrumentos o proyectos basados en el mercado no hacen nada para resolver estas diferencias entre los sexos. El proyecto PROCUENCA de Colombia, por ejemplo, no prevé en su diseño e implementación ninguna medida tendiente a permitir la participación plena y efectiva de las mujeres, ni reconoce el papel de éstas en la transformación social, ni su contribución al mejoramiento de las

condiciones de vida a nivel familiar, comunitario y regional. Tampoco prevé indicadores para medir los beneficios tangibles que pueda aportar a las mujeres.

De acuerdo a expertos juriconsultos, la ley de PSA de Paraguay no es equitativa ya que exige, como primer paso, someter el proyecto de manejo a una evaluación de impacto ambiental. El costo de esta evaluación es prohibitivo para muchos pequeños y medianos propietarios, que quedarán por lo tanto excluidos de los beneficios que el PSA hubiera podido aportarles.

También en Paraguay, el pueblo Nivaclé de la comunidad de Mistolar exploró la posibilidad de incrementar sus ingresos a través de la venta de “servicios ambientales”, en el marco de la ley de PSA. En 2007, tuvieron la suerte de recibir el apoyo de la fundación Yvy Pora (una fundación paraguaya que da asistencia a las ONG en el campo de la administración financiera) para realizar los estudios de viabilidad necesarios que, de otro modo, no hubieran podido pagar. Pero, luego de dos años de duro trabajo, calculando y documentando los “servicios” ambientales que proveería su uso de la tierra, los líderes comunales llegaron a la conclusión de que la actual ley de PSA tenía problemas estructurales que hacían prácticamente imposible que la comunidad recibiera alguna compensación. Requerimientos tales como la formulación de propuestas y proyectos, la determinación de la línea de base, el cumplimiento de la normativa referente a evaluación de impactos ambientales y, sobre todo, la evaluación de la conveniencia socioeconómica de los mecanismos de PSA para la comunidad, resultan excesivamente onerosos para las comunidades.

Otros inconvenientes identificados por los pueblos indígenas se relacionan con el aislamiento geográfico, la discriminación y marginación social, la

⁷ *State of the World's Children 2007, Women and Children, the Double Dividend of Gender Equality*, UNICEF, 2006, <http://www.unicef.org/sowc07/>.

⁸ UNICEF, *ibid.*

usurpación de territorios ancestrales y la carencia de tierras y recursos naturales.

Las grandes extensiones de tierra con un propietario individual definido tienen una considerable ventaja competitiva sobre los territorios colectivos controlados por comunidades no siempre bien definidas, dado que la toma de decisiones es mucho más simple y rápida para los propietarios individuales.

En la India, por ejemplo, los emprendimientos ecoturísticos de las comunidades están encontrando dificultades similares, con relación a los de grandes operadores turísticos internacionales. Las comunidades ven el ecoturismo como un modo de complementar sus ingresos pero, aun así, les resulta extremadamente difícil defender su posición en un mercado tan ferozmente competitivo. Además, ha habido muy poco apoyo gubernamental para las iniciativas comunitarias. De hecho, sucedió lo contrario: las autoridades han presentado como ecológicas otras opciones turísticas que nada tienen que ver con la conservación.

El estudio de caso sobre Costa Rica también demostró que la apropiación de los conocimientos tradicionales o las plantas por medio de los instrumentos de propiedad intelectual es muy compleja, y torna muy difícil cualquier clase de compromiso informado y la toma de decisiones por parte de la comunidad. Por otra parte, el hecho de que la "propiedad" del recurso sea un concepto ajeno a las culturas indígenas creó también una gran confusión: ¿cómo puede – y de hecho, por qué debería – algo que ha formado parte de la cultura de un pueblo, y que siempre se ha compartido entre ellos y con otros, convertirse en propiedad de forasteros?

En las aldeas de los pueblos Ngobe Bugle de Costa Rica, la diversidad biológica es un elemento esencial de la

vida diaria. De ella los aldeanos obtienen medicinas, alimento, materiales para sus artesanías, sus leyendas y buena parte de su historia. Este conocimiento tradicional ha sido siempre compartido libremente. Sin embargo, hoy en día, a causa de la amenaza de apropiación de su conocimiento por personas ajenas a su aldea, esa costumbre se está erosionando.

Las comunidades locales pueden verse obligadas a cargar con obligaciones imprevistas

La participación en mecanismos de mercado puede significar también que las comunidades locales o los pueblos indígenas deban cargar con los riesgos de un proyecto, quizás sin saberlo. Esto depende en buena medida de que puedan o no participar en las negociaciones iniciales de manera igualitaria e informada.

La ley de PSA de Paraguay, por ejemplo, no prevé qué sucede a los pueblos indígenas, campesinos y pequeños o medianos propietarios que han firmado contratos sometiendo sus propiedades a servicios ambientales, si no cumplieren con las cláusulas del contrato o si el proyecto fracasase por razones externas, tales como los incendios forestales.

Del mismo modo, el estudio de caso sobre Sudáfrica revela que, si bien las grandes empresas madereras pueden absorber las pérdidas causadas por los incendios y otros daños, las personas que plantan árboles en sus propios campos o en tierras comunales para venderlos a las empresas madereras tienen pocas posibilidades de hacer lo mismo, sobre todo porque el costo de los seguros es prohibitivo. Las comunidades sudafricanas también señalaron que a la empresa maderera no le gusta que practiquen la apicultura debido al riesgo de incendio. Les ofrece trabajar con ella usando aparatos de humo apropiados, pero si no lo aceptan, *“la opción que queda es ir a buscar las colmenas y sacarlas a*



Flora indígena de Colombia

mano". Esta actitud tan poco comprensiva demuestra con cuánta facilidad las empresas pueden eludir los criterios de un mecanismo de mercado como el FSC, según el cual, supuestamente, la empresa está obligada a mantener o mejorar el bienestar económico y social de los trabajadores forestales y las comunidades locales.

La potencial implementación de numerosos proyectos de "Reducción de Emisiones debidas a la Deforestación en los Países en Desarrollo" (REDD), que está siendo discutida en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC), podría tener efectos similares. Se ha sugerido que esto podría generar sumas considerables de dinero, incluso para las comunidades locales y los pueblos indígenas, quizás por medio de la inclusión del sistema REDD en los mercados de carbono. Pero también en este caso, sean cuales sean las sumas de dinero en cuestión, es probable que los propietarios tengan que cargar con la responsabilidad de los proyectos que fracasen. La mayoría de los pagos serán posteriores a la entrega de créditos, debido a ciertos problemas metodológicos del sistema, o exigirán estrictas evaluaciones de riesgo y contratos de responsabilidad. Ambas opciones serán demasiado onerosas para los pequeños proyectos, que deberán conseguir un capital inicial, vender créditos "temporarios" baratos o pagar seguros contra el riesgo de

fracaso. Una vez más, las grandes empresas pueden lidiar mucho más fácilmente con estos problemas. También se ha dicho que el proceso en su conjunto llevará a los pequeños empresarios a caer en la ilegalidad.⁹

Las comunidades pueden perder más de lo que ganan

Las comunidades locales, los pueblos indígenas y las mujeres que deciden participar en negociaciones o mecanismos de mercado suelen estar desde el inicio en posición desventajosa, debido a la falta de conocimientos técnicos, legales y lingüísticos y a su necesidad primordial de mejorar su situación financiera. También sucede que no conozcan plenamente las consecuencias de los acuerdos firmados.

En el estudio de caso de Sudáfrica, por ejemplo, se vio que los US\$ 4.500.000 previstos para el desarrollo comunitario deberán ser repartidos entre todas las comunidades de todas las zonas en las que opera Singisi Forest Products. Dado que esas comunidades son al menos 300, cada una se llevará US\$ 1.500. Incluso si gastan el dinero con buen criterio, es poco probable que el resultado compense los efectos negativos que provocan las plantaciones de árboles en materia de empleo y de bienestar económico y

⁹ *Can forest carbon finance stop deforestation?: a critical review of proposed REDD mechanisms*, Ronnie Hall para Friends of the Earth International, a publicar en 2008, www.foei.org.

social, o que compense la pérdida del uso de la tierra.

A pesar de que se trata de empresas certificadas por el FSC, las actividades de HMM y Singisi Forest Products no son socialmente beneficiosas, y la participación formal de las comunidades no parece haber reducido las consecuencias negativas para la economía y la sociedad que la gente del lugar está experimentando. Más bien se diría que esa participación y la esperanza permanente de sacar provecho financiero les impide hablar de sus problemas actuales.

Los mecanismos de mercado conspiran contra la autodeterminación

En razón de las ganancias considerables que generan los mecanismos de mercado, tanto para las compañías privadas como para los gobiernos nacionales, las leyes existentes o emergentes destinadas a favorecer la autodeterminación, sobre todo la de los pueblos indígenas, están siendo dejadas de lado.

En la India, por ejemplo, la Constitución prevé la protección de los pueblos indígenas que viven en "áreas registradas" y les da el derecho de autogobernarse, fortaleciendo su integridad territorial y su capacidad de decidir su propia vía de desarrollo. La Constitución también prohíbe la transferencia de tierras tribales a entidades o personas no tribales.

Además, abre el camino a un régimen jurídico y administrativo separado para las áreas tribales que permita un genuino autogobierno, por ejemplo en lo referente a la adquisición de tierras para proyectos de desarrollo, la reglamentación del uso de la tierra y la edificación. Los *panchayats* tienen derecho a otorgar permisos para proyectos de turismo, edificios y áreas de actividad, y pueden negarse a otorgarlos a una empresa turística si ésta rehúsa cooperar. También pueden supervisar a las empresas turísticas con relación a la explotación de la

mano de obra y los recursos naturales, e iniciar juicios penales si detectan casos de explotación de mujeres y niños o de trabajo infantil.

Sin embargo, en la práctica el autogobierno se ve limitado por la falta de transferencia de poderes y recursos, por su incapacidad de generar recursos suficientes y por la ausencia de representantes de las mujeres y de los sectores más débiles en las instituciones electas.

Además, en muchos casos se realizan actividades de ecoturismo en el país sin el consentimiento de las instituciones de autogobierno locales. Es frecuente que los *panchayats* se enteren de esos planes cuando ya están por ser ejecutados y los promotores vienen a buscar un "Certificado de no objeción" para poder continuar. En ese punto, los *panchayats* sienten que no pueden negarse, puesto que los demás servicios ya dieron su autorización. La industria turística y las altas autoridades, como los Ministerios de Turismo y de Bosques, han usurpado las funciones, saltado los procedimientos debidos y pasado por alto las decisiones de las instituciones de autogobierno.

Otro ejemplo de decisión unilateral es la manera de designar tierras con fines ecoturísticos. Si bien la asignación de tierras boscosas para propósitos ecoturísticos la hacen únicamente los ministerios forestales, cuando los propios gobiernos emprenden actividades de desarrollo ecoturístico dan en usufructo a promotores privados tierras no forestales, como granjas o praderas, ya sea comprándolas a las autoridades locales o simplemente arrendándolas en su nombre. Esto sucede incluso en las áreas registradas, donde tales adquisiciones y transferencias de tierras están prohibidas por la Constitución de la India.

Del mismo modo, en Costa Rica, el Instituto privado de Biodiversidad (INBio) ha realizado bioprospección en zonas de conservación. Sin embargo, según el director ejecutivo de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO, un organismo público responsable de las solicitudes de acceso), ninguna autorización fue nunca otorgada a INBio ni a otra institución o persona para operar en los territorios indígenas. Aun así, los indígenas que participaron en la investigación de COECOeiba dijeron que había personas no identificadas que deambulaban por su comunidad en busca de plantas o preguntando sobre medicinas tradicionales. En otras palabras, existe al menos evidencia anecdótica de que ha habido actividades de bioprospección ilegales. Como dijeron algunas ONG hace muchos años, hacer bioprospección es como buscar una aguja en un pajar, pero muchos pueblos indígenas saben dónde encontrar esa aguja.

Los mecanismos de mercado pueden alterar la gobernabilidad comunitaria y crear conflictos

En Costa Rica han estallado conflictos en algunas aldeas indígenas porque algún miembro de la comunidad decidió vender plantas medicinales o dar información a cambio de dinero, a pesar de que el resto de la comunidad lo reprueba. Es importante tener en cuenta que estos conflictos existen porque la gente tiene necesidad de dinero, y que hay personas no indígenas que están al tanto de la situación y listas para explotarla con el fin de obtener el conocimiento que buscan. Estas dificultades para la toma de decisiones internas pueden ser aún mayores entre las comunidades pesqueras y campesinas de Costa Rica. Incluso cuando no hay conflictos, el gobierno comunitario, e inclusive el control de la biodiversidad, pueden verse afectados. En Colombia, por ejemplo, el proyecto PROCUENCA reduce la autonomía de los pobladores sobre sus propias tierras, al no

permitirles decidir qué especies plantar ni cómo manejar las plantaciones.

La posición de las mujeres en el seno de la comunidad también puede verse afectada, debido a que son los hombres quienes manejan las transacciones comerciales (a pesar de que las mujeres fuesen antes las principales responsables del manejo de los bosques y la biodiversidad). Además, las mujeres están en posición desventajosa en las economías monetarias en general, porque pasan buena parte de su tiempo realizando tareas no remuneradas, tales como el cuidado de los niños y de la casa. En el mercado laboral formal reciben menores salarios, y además deben encargarse de proveer agua y otros bienes no monetarios a su familia.

Cabe señalar que, en general, la transformación de la actual economía no monetaria de las comunidades indígenas en economía monetaria suele afectar profundamente sus valores y tradiciones culturales y ambientales.

Los mecanismos de mercado afectan gravemente la soberanía alimentaria y la seguridad del agua

Es difícil imaginar que los mecanismos de mercado puedan aportar beneficios a las comunidades, si destruyen al mismo tiempo su capacidad de alimentarse y de disponer de agua potable.

En Sudáfrica, la acometida por plantar más y más árboles maderables en tierras comunales representa una grave amenaza para la soberanía alimentaria de la región. La pobreza del suelo y la escasez de lluvias son ya un problema. La extensión de las plantaciones de árboles exóticos implica una reducción de las tierras dedicadas a la producción de alimentos. Estas especies invasoras podrían hacer disminuir el agua superficial y los recursos de la diversidad biológica que se emplean en

la medicina tradicional, y agravar el peligro de incendio. Las reuniones del Foro de Jóvenes con algunos miembros de la comunidad también permitieron ver que ellos piensan que la empresa no ve con buenos ojos los proyectos comunitarios no madereros.

Del mismo modo, en la India, los centros turísticos, hosterías y hoteles se han extendido sobre la periferia de las áreas protegidas, y la adquisición de tierras por parte de los gobiernos seguida de su arrendamiento a las compañías y empresarios privados ha llevado a la privatización de recursos de propiedad común. A consecuencia de esto, las comunidades han perdido el beneficio de los productos forestales y, en algunos casos, han perdido tierras de pastoreo.

La fuerte presencia comercial puede acarrear cargas adicionales para el gobierno local y los contribuyentes

La aparición de emprendimientos comerciales de gran tamaño puede ser una carga pesada para las autoridades y los contribuyentes de la localidad.

En el estudio de caso sobre Sudáfrica, por ejemplo, las entrevistas con funcionarios del gobierno local permitieron conocer su gran preocupación ante las presiones que ejerce la empresa sobre el gobierno y los contribuyentes. Singisi Forest Products está construyendo en Kokstad un aserradero gigantesco de 176 millones de dólares, que reemplazará al viejo aserradero de Singisi. La instalación del nuevo aserradero es problemática, porque pone en juego la capacidad de la municipalidad de hacer frente a las necesidades tanto de la población como de la empresa. Kokstad es un municipio rural pobre, que paga pocos impuestos y que carece de infraestructuras básicas, lo cual vuelve muy difícil la prestación de servicios por razones tanto logísticas como financieras. Además, tiene un abastecimiento de agua insuficiente y

el municipio debió ya desembolsar grandes sumas en actualizar las instalaciones eléctricas para proveer de energía al aserradero. Los funcionarios locales no creen que los limitados beneficios de esta expansión puedan compensar los gastos derivados de la mayor demanda de agua y energía, que los contribuyentes pobres de la zona deberán costear.

En la India, las comunidades han tenido exactamente la misma experiencia con los emprendimientos ecoturísticos. Los *panchayats* debieron ir más allá de su obligación de proveer servicios esenciales a la población, sin recibir fondos extra del gobierno estatal. Por ejemplo, debieron encargarse de retirar la basura (sobre todo los desechos sólidos) que dejaban los turistas, y aumentar las instalaciones básicas, tales como los servicios higiénicos.

Actores económicamente poderosos controlan las políticas y prioridades de conservación

Los mecanismos de mercado se basan generalmente en una negociación entre diversos participantes, y se ven por lo tanto influidos por las estructuras de poder. Así, resultan muy atractivos para las grandes empresas privadas influyentes que, desde el arranque, se encuentran en posición ventajosa para negociar.

Además, los protagonistas poderosos son los que más intentan modificar (o incluso ignorar) las reglas de los mecanismos de mercado, a causa de los beneficios financieros muy significativos que pueden conseguir por esa vía, y algunos mecanismos de mercado parecen haber sido diseñados para que las empresas puedan infringir impunemente las leyes ambientales. Todos ofrecen considerables resultados financieros que atraen a todo tipo de inversores, éticos o no, privados o públicos. Los mecanismos de mercado son también muy atractivos para los gobiernos corruptos, pues al ser tan redituables como

complejos permiten desviar fácilmente nuevos recursos financieros hacia funcionarios y aliados venales.

En Costa Rica, el INBio, un instituto privado, ha estado estrechamente relacionado con los sucesivos gobiernos, los cuales han contribuido a legitimar la bioprospección a nivel mundial. Esta estrecha relación ha sido provechosa para ambas partes: el gobierno comenzó a designar al INBio como su representante internacional, y los negocios del INBio continuaron dando a Costa Rica la fama de ser un país dedicado a la conservación.

Sin embargo, el INBio no fue el único beneficiario. Un comunicado emitido por el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) en 2002 utilizó la relación del INBio con Diversa, una compañía biotecnológica industrial estadounidense (ahora fusionada y dedicada a los biocombustibles) como ejemplo de acceso y reparto de beneficios: *“Según los términos de este contrato, el INBio recolectará especímenes utilizando sus propias técnicas así como otras provistas por Diversa. INBio garantiza que dicha tecnología no será usada para recolectar ni procesar especímenes para otras empresas. La secuencia completa de DNA que INBio aísla para Diversa será propiedad de Diversa. Todo material aislado proveniente de estos sitios seguirá siendo propiedad de Costa Rica. Diversa pagará el salario y los gastos extra de al menos un miembro del equipo de trabajo del INBio. Asimismo, pagará utilidades al INBio en caso de que Diversa otorgue la licencia de un producto a un cliente a partir de muestras provistas por el INBio. El INBio recibirá acceso a tecnología, equipamiento y creación de capacidad...”*

Los beneficios para Diversa quedan claros, pero no así los beneficios para el INBio, sobre todo en relación con las ganancias que podrían o no generarse si los productos fueran desarrollados en el futuro. En cuanto a beneficios

inmediatos, lo único que se ofrece es un miembro del personal, tecnología, equipamiento y formación, todo ello destinado a proveer materiales genéticos a Diversa.

El caso de Sudáfrica permite ver lo fácil que es para las empresas eludir las reglas del mercado impunemente. Los trabajadores del sector maderero se están volviendo cada vez más pobres, porque el trabajo se subcontrata. Si bien el Principio 4 del FSC exige que *“Las operaciones de manejo forestal deben mantener o mejorar a largo plazo el bienestar social y económico de los trabajadores forestales y de las comunidades locales”*, los trabajadores entrevistados manifestaron en forma inequívoca que sus remuneraciones estaban *disminuyendo*, y que intentaban conseguir mejores salarios, protección contra accidentes en la empresa y la plantación, un plan de salud y de retiro, estabilidad del empleo y otras garantías laborales.

Del mismo modo, en Colombia el estudio de caso registró las amargas quejas de la comunidad debidas a que los bosques en regeneración estaban siendo clasificados como “rastreo” para poder talarlos y reemplazarlos por plantaciones, en el marco del proyecto PROCUENCA. A causa de estos problemas y de que PROCUENCA pretendía establecer plantaciones en zonas protegidas, la alcaldía de Villamaría terminó decidiendo no participar más en las actividades de reforestación del proyecto (aunque sigue participando en otras).

Finalmente, Paraguay muestra de qué modo un gobierno corrupto, la oligarquía y sus aliados comerciales pueden sacar provecho de un mecanismo de mercado. El plan de Pago de Servicios Ambientales de Paraguay está financiado principalmente a través del pago de “compensaciones” a su vez financiadas por negocios cuyas actividades tienen impactos ambientales negativos en otras zonas del país. Los proyectos de



Manifestación contra la producción de soja a gran escala y la Mesa Redonda sobre Soja Sostenible. Fotografía: Sobrevivencia

infraestructura que causen impactos importantes (de acuerdo con su Valoración de Impacto Ambiental) deben prever con este fin un margen del 10% de su presupuesto. En otras palabras, el PSA paraguayo legaliza toda una serie de pecados ambientales.

La ley también absuelve a los terratenientes que han infringido la legislación sobre los bosques (Ley Forestal n° 422/73), que estipula que se debe mantener al menos el 25% de la cobertura del bosque original. Ahora, esos terratenientes pueden compensar el desmonte ilegal comprando certificados de compensación de biodiversidad. Mientras tanto, aquellos que han respetado la prohibición de deforestar y han mantenido más del 25 % de la cobertura boscosa de sus tierras, reciben compensación por su obediencia a la ley y podrían recibir pago por estos "servicios ambientales".

En países como Paraguay, la corrupción ha sido un problema por todos conocido (aunque el propio Paraguay tiene ahora un nuevo gobierno cuyos miembros gozan de reconocida fama de honradez e integridad). En los países donde reina la corrupción, es muy probable que los grupos políticos influyentes gocen de mayor acceso al financiamiento que los grupos políticamente marginados, como los pueblos indígenas y los pequeños agricultores. Cuando a los mecanismos de conservación basados en el mercado se añade un mal gobierno, la combinación resulta peligrosa.

En conclusión, los cinco estudios de caso demuestran que los mecanismos de mercado pueden tener una amplia gama de efectos negativos sobre el gobierno comunitario, incluso para las comunidades que desean participar en ellos.



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Los sumideros de carbono en Colombia



El estudio de casos completo puede ser encontrado en:
www.globalforestcoalition.org

Resumen

El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un acuerdo suscrito en el Protocolo de Kyoto que permite a los países industrializados invertir en la reducción de emisiones en los países en desarrollo, en lugar de tomar medidas más onerosas para reducir las propias. Una de las maneras de “reducir” las emisiones es crear “sumideros de carbono”, tales como las plantaciones de árboles. Los sumideros de carbono también son financiados a través del llamado mercado de compensación de emisiones, que no está incluido en el Protocolo de Kyoto, y de iniciativas del Banco Mundial como el Fondo Biocarbono.

Un ejemplo que da cuenta de los sumideros de carbono es el proyecto PROCUENCA implementado en Colombia. PROCUENCA es un proyecto forestal creado en 2001, con el objetivo de consolidar un proceso de desarrollo forestal sostenible en la cuenca del río Chinchiná, orientado a asegurar la regulación hídrica, la conservación de la biodiversidad y a generar una alternativa de producción y empleo.

Esta cuenca se ha visto afectada por el desmonte indiscriminado y la expansión de las fronteras agrícola y ganadera durante el último siglo. Entre las actividades del proyecto figuran las plantaciones forestales, la agro-silvicultura, los sistemas silvipastorales y la regeneración natural asistida. PROCUENCA tiene también otros objetivos ambientales, productivos y sociales. Además, en lo que respecta al medio ambiente el objetivo es aumentar la biodiversidad local y mejorar la conectividad de ciertos ecosistemas estratégicos.

Se supone también que PROCUENCA debe reforzar el capital humano y social, fomentar la toma de conciencia ambiental y alentar a la población a participar en actividades que mejoren su calidad de vida.

PROCUENCA está financiado en parte por medio de Certificados de Incentivo Forestal (CIF), un mecanismo financiero nacional específicamente destinado a ayudar a los propietarios de tierras a establecer plantaciones, subsidiando parte de los costos de instalación y mantenimiento.

Dado que las plantaciones secuestran cierta cantidad de carbono, se ha solicitado financiación al MDL. Sin embargo, el mercado del carbono parece estar en situación estacionaria, y habría cerca de 2.000 proyectos de reducción de gases de efecto invernadero esperando desde hace dos años la acreditación MDL. Así, PROCUENCA está ofreciendo créditos en los mercados voluntarios para conseguir algún tipo de compensación.

La ONG colombiana CENSAT realizó un estudio de caso del proyecto PROCUENCA, y encontró que, si bien el proyecto está bien conceptualizado en la región, tiene algunos efectos negativos significativos para las comunidades locales y su soberanía en materia de biodiversidad. Por ejemplo, la mayoría de los propietarios de tierras interrogados señalaron que no podían decidir qué especies plantar o cómo manejar las plantaciones.

También hubo amargas quejas sobre bosques que se estaban regenerando pero que fueron clasificados como rastrojo para poder talarlos y reemplazarlos por plantaciones. Debido a estas inquietudes y a la tentativa de establecer plantaciones en áreas protegidas en el marco del proyecto PROCUENCA, la administración del municipio de Villamaría terminó decidiendo no participar en ninguna otra actividad de reforestación en la que interviniera PROCUENCA (aunque a veces participa en otras actividades del proyecto).

CENSAT Agua Viva encontró también que los CIF han traído dificultades financieras a los participantes,



El plan de proyecto que muestra áreas notables como el bosque natural aunque contengan pino. Fuente: Procuenca

principalmente a los pequeños propietarios que intentaron obtenerlos. Esto es debido a que los propietarios de fincas están obligados por contrato a hacer pagos directos al proyecto para cubrir parte de las deudas contraídas. Así, los propietarios deben esperar hasta 18 años para obtener ganancias de sus nuevas plantaciones, y se quedan con poca tierra, o incluso ninguna, para plantar café u otros productos, o para criar ganado para la venta (como hacían muchos de ellos anteriormente), o incluso para sembrar productos alimenticios para sus familias.

En su diseño e implementación, el proyecto PROCUENCA no toma en cuenta las cuestiones de género, ignorando así el papel fundamental de las mujeres y su contribución al mejoramiento del nivel de vida de las familias, las comunidades y las regiones.

El Proyecto PROCUENCA

PROCUENCA es un proyecto de reforestación y restauración de la cuenca del río Chinchiná, situada en el oeste de Colombia. El proyecto, que comenzó en 2001, fue iniciado por la alcaldía de la ciudad de Manizales y está siendo implementado por medio de un acuerdo entre la Organización

para la Alimentación y la Agricultura de la ONU (FAO), que supervisa los aspectos administrativos y financieros, y el Instituto de Financiamiento, Promoción y Desarrollo de Manizales (INFI Manizales). La primera etapa de ejecución del proyecto finalizó en julio de 2007.

El convenio suscrito con la FAO restringió la zona del proyecto a una franja situada entre 1.900 y 3.000 metros sobre el nivel del mar, pero ahora se ha extendido a toda la cuenca. El área del proyecto incluye tierras dedicadas a diversos usos, como la producción de café, papas y ganado, y apunta a crear un corredor biológico que conecte los bosques fragmentados de las zonas productivas. Los beneficios anunciados son la restauración, la reforestación, la regulación del ciclo hidrológico, la conservación de la biodiversidad y el empleo.

La cuenca del río Chinchiná tiene problemas de deforestación y de deterioro de los suelos, provocados por la migración y la transformación de los bosques en pasturas para el ganado. Sin embargo, hay que señalar que antes de que esto sucediera, gran parte del bosque había sido transformado en plantíos de café. Los municipios que abarca el proyecto figuran entre los

principales productores de café del país pero, debido a la crisis económica que enfrenta este sector, los agricultores utilizan cada vez más las tierras para la cría de ganado.

Para las plantaciones comerciales de árboles se aplican diferentes modelos: en bloque, mixta, lineal, silvopastoril y agroforestal. Se siembran tanto especies nativas como exóticas, pero la mayoría corresponden al último grupo.

El proyecto tiene por objetivo consolidar un proceso de desarrollo forestal sostenible en la cuenca del Río Chinchiná, con múltiples fines: regular el ciclo hidrológico, conservar la biodiversidad, crear industrias alternativas principalmente relacionadas con la producción de madera, y generar empleo para la ciudad y la región.

Un objetivo adicional es secuestrar y almacenar dióxido de carbono (CO₂) gracias a la plantación de árboles.

Certificados de Incentivo Forestal (CIF)

Los recursos presupuestales de PROCUENCA provienen en parte de la Alcaldía de Manizales,, pero también recibe subsidios del gobierno nacional, en forma de Certificados de Incentivo Forestal (CIF). Se trata de aportes en efectivo para cubrir parte de los gastos de plantación y mantenimiento de monocultivos para producción de madera y otros productos maderables.

Los CIF fueron creados a través de la Ley 139, aprobada en 1994, cuyo objetivo general es obtener inversiones directas en nuevas plantaciones forestales. Con este fin, el gobierno da incentivos de hasta el 75% del costo total neto de establecimiento de la plantación, según qué especie se use, y el 50% del costo neto total de mantenimiento hasta el quinto año. Los CIF son personales y no negociables, y permiten obtener directamente los beneficios en cuestión en el momento de establecer la plantación.

Algunos líderes comunitarios y propietarios involucrados en el proyecto fueron encuestados para saber cómo se las arreglaban sus familias y vecinos con el reemplazo de sus cultivos de café por plantaciones en el marco del proyecto PROCUENCA. La encuesta permitió saber que los recursos de los CIF iban a parar a la Corporación de Desarrollo local para el reembolso de deudas del proyecto, a pesar de que la legislación colombiana dice que los propietarios de fincas son los legítimos destinatarios de ese dinero.

Así, los agricultores que invierten en plantaciones se encuentran en una situación económica difícil, porque deberán esperar hasta 18 años para percibir ingresos por la venta de madera, y mientras tanto no pueden usar la tierra para plantar alimentos para sus familias. El hecho de que el dinero no vaya directamente al propietario de la tierra y cierta falta de claridad en cuanto al manejo de los recursos han causado graves problemas a algunos propietarios, y

Tabla 1: estimación del almacenamiento de carbono

Período	Carbono almacenado (en toneladas de CO₂)
Hasta fines de 2007	162.000
Hasta 2012	1.853.554
Luego de 20 años	4.425.027

principalmente a los que poseen pequeñas parcelas.

Los propietarios también mencionaron otras anomalías relacionadas con los CIF, como el no recibir el pago de incentivos después de haber transcurrido tres años o no saber qué monto les corresponde.

Algunos se quejaron amargamente del tema del "rastreo". Por ejemplo, en la zona de la Cuchilla de Corozal (en el municipio de Villamaría), los bosques en regeneración fueron clasificados como rastreo, lo cual hizo posible que los talaran para reemplazarlos por plantaciones. Esto contraviene el Artículo 5 de la Ley 139 de de 1994 que creó el CIF, que dice que, de manera general, no se puede establecer plantaciones donde hay bosque natural, ni tampoco donde hubo un bosque natural en los últimos cinco años. Sin embargo, el estudio de caso analizó numerosos contratos de PROCUENCA y encontró pruebas evidentes de que algunos se refieren a tierras anteriormente cubiertas por bosques naturales.

Debido a problemas como éstos y al intento de hacer plantaciones en áreas protegidas, como narraron varios propietarios y funcionarios municipales, Consejota Alcaldía de Villamaría decidió no participar en ninguna otra actividad de reforestación relacionada con PROCUENCA.

Aunque se diga que el proyecto tiene autonomía, es indiscutible que ésta se encuentra condicionada, por lo menos en lo referente a la comercialización de Certificados de Emisión Reducida CER's, por el mercado de carbono, que impone el ritmo del proceso, precios y aprobaciones, al punto que desde la administración financiera de la FAO se expresa un nivel de incertidumbre frente a la negociación de los CER's (FAO, 2008). . Así, los propietarios locales tienen un papel bastante incierto en el manejo del negocio, a pesar de poseer

los certificados de reducción de emisiones.

Impactos de las plantaciones

El trabajo de campo y las encuestas estructuradas realizadas a los líderes locales y a las personas afectadas por el proyecto revelaron múltiples impactos negativos:

- Incidencia en el endeudamiento público
- Deforestación y degradación de bosques
- Interrupción de procesos de regeneración
- Reducción de la seguridad alimentaria, dado que se dedica tierra agrícola a plantaciones forestales
- Desaparición de especies nativas
- Deterioro de los suelos, observado a través de deslizamientos, formación de cárcavas y erosión.
- Degradación de microcuencas y nacimientos de agua para acueductos rurales.
- Efectos fitosanitarios, sobre todo enfermedades y muerte de árboles
- Fragmentación de ecosistemas
- Exportación de nutrientes del suelo
- Efectos negativos de las emisiones que se continúan produciendo.
- Empobrecimiento y desempleo de la población

El hecho de que las externalidades negativas no se incluyan en el precio de la madera exportada significa que éstos van a acumular con el tiempo y a generar Pasivos Ambientales, tales como la pérdida de bosques, riqueza natural, diversidad biológica y funciones ambientales de los ecosistemas.

Análisis cultural y social

Muchas personas están a favor de PROCUENCA, principalmente por la publicidad que se le ha dado. Pero



Taller con estudiantes y comunidades de la cuenca del río en Colombia. Foto: Diego Alejandro Cardona

también hay sectores de las comunidades locales que critican la forma en que el proyecto está dirigido y los efectos que tiene.

Está previsto que PROCUENCA tenga numerosos efectos beneficiosos para la sociedad: reforzar el capital humano y social, fomentar la conciencia medioambiental y alentar a la población a participar en actividades que mejoren su calidad de vida.

Sin embargo, los resultados publicados de la primera fase del proyecto sólo dan cifras sobre los componentes sociales (la cantidad de eventos y de asistentes, por ejemplo, o de socios, visitas y giras). Se trata de una evaluación cuantitativa que no aclara nada sobre la calidad, la repercusión o el alcance de los resultados presentados.

Otro ejemplo es el propio origen de la propuesta del proyecto (que no provino de las comunidades locales). También es discutible el uso de mecanismos diseñados para facilitar las negociaciones comerciales

internacionales, en las que los intereses económicos de las empresas preceden los de la comunidad.

Sólo el 27% de los propietarios encuestados sabían cómo se distribuirán los ingresos por concepto de la venta de CER's (aunque incluso ellos mencionaron diferentes porcentajes que no coincidían con los mencionados por el proyecto). Otros no tenían información alguna sobre el tema: o bien no comprendían el tema, o bien no opinaban. Algunos líderes locales confesaron que ignoraban la existencia de los CER's.

Parecería que los campesinos y terratenientes están participando en el proyecto sin saber claramente qué beneficios económicos obtendrán, y esto incluye a qué porcentaje de las ganancias por la venta de CER's tienen derecho. Así, no pueden decir si los ingresos serán suficientes para cubrir los préstamos que tomaron para poder participar en el proyecto. Esto afecta la autonomía y la soberanía de las comunidades, ya que la falta de información suficiente debilita su poder

político y su capacidad de participar plenamente en la toma de decisiones.

Es evidente que para lograr la verdadera participación, la información importante debe ser presentada de manera accesible para que las personas involucradas puedan entenderla. No basta con publicar documentos o contratos que usan lenguaje técnico.

Los propietarios que participan en el proyecto pueden decidir cómo usar su tierra, pero no tienen un grado de autonomía equivalente en cuanto a la selección de las especies que plantarán o del método de manejo de sus plantaciones. Cuando se les preguntó si podían manejar libremente sus propiedades, formas de producción, selección y uso de especies, el 64% de los encuestados dieron respuestas negativas, dijeron que no tenían autonomía alguna en lo referente al uso de la tierra y afirmaron que debían cumplir con las recomendaciones o condiciones impuestas por PROCUENCA.

La cuestión del género

Tanto en su diseño como en su implementación, el proyecto PROCUENCA no tiene en cuenta los aspectos relativos a las mujeres, e ignora el papel fundamental de éstas y su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de las familias, comunidades y regiones. Así, el proyecto no puede alcanzar todos sus objetivos de cambio social.

Los documentos iniciales del proyecto no contienen criterios ni indicadores para analizar si las mujeres se beneficiarán con él. El 46% de quienes respondieron a la encuesta de CENSAT no identificaron ninguna función para las mujeres en el desarrollo del proyecto. Entre los encuestados que sí identificaron papeles para las mujeres, el 43% mencionó algún tipo de participación



Estado fitosanitario de plantaciones de aliso (Alnus jorullensis), Colombia.

indirecta, como el hecho de haber heredado tierras o de participar en reuniones en reemplazo de sus maridos. Entre quienes dijeron que las mujeres habían intervenido en el desarrollo del proyecto, el 14% se basaron en el hecho de que las mujeres son las propietarias legales de algunas tierras, aunque no toman parte activa en ninguna instancia de planificación ni de decisión relacionada con él.

Creación y calidad del empleo

Quienes habitan en la zona del proyecto tienen pocas posibilidades de empleo. Durante el primer trimestre de 2008, el índice de desempleo en la ciudad de Manizales fue de 13,2%, más alto que el promedio nacional, que era de 12%. El potencial de PROCUENCA para generar empleo generó grandes expectativas en la zona.

Durante la primera etapa, el proyecto habría creado el equivalente de 2.000 empleos por año. Y, efectivamente, el 77% de los encuestados percibió la generación de empleo gracias al

proyecto. Sin embargo, hay que examinar la calidad de esos empleos y hasta qué punto contribuyeron realmente a disminuir el desempleo y a mejorar la calidad de vida de los habitantes.

El 91% de los propietarios que hicieron plantaciones subrayan que los empleos creados o previstos son temporales. Se requiere mano de obra mayormente en las etapas iniciales, para preparar el suelo, limpiarlo, ahoyarlo y sembrarlo. Luego de esto, la necesidad de mano de obra disminuye. El 36% de los propietarios declararon que el trabajo es únicamente por medio de jornales y que no incluye ningún tipo de seguridad social.

Evaluación de la comunidad sobre el desarrollo social de PROCUENCA

Se pidió a las comunidades establecidas en la zona de influencia del proyecto que evaluaran la contribución del proyecto al desarrollo social.

Lamentablemente, el 27% de los propietarios directamente asociados al proyecto no respondieron sobre este punto. Esto puede significar que algunas personas de esas comunidades no piensan que el proyecto les haya traído ningún beneficio social específico. Sin embargo, el 78% de los propietarios del grupo Agroforestal (creado para facilitar su participación en la toma de decisiones y la comercialización de créditos de carbono y productos forestales) mencionó como beneficios económicos algunos aspectos de la extracción y venta de madera. El 33% de ellos mencionó también la formación recibida por los socios de Agroforestal.

Los funcionarios gubernamentales que tuvieron relación con el proyecto afirmaron que la participación comunitaria había progresado mucho. Esto no coincide con la visión de los

líderes comunitarios, que dijeron que los funcionarios del proyecto tenían muy poco contacto con los propietarios, que los beneficios del proyecto no llegaban al resto de la comunidad, y que tenían escasa responsabilidad con las zonas, lo que se evidencia en el cierre de la denominada oficina para asuntos sociales.

Quienes opinaron que el componente social era “muy escaso”, mencionaron entre las razones que el personal que trabajaba con las comunidades no era el apropiado, el abandono de las iniciativas referentes al establecimiento de huertas y la transferencia a los propietarios de las responsabilidades y organización de tareas.

Como se ha visto, la formación impartida por el proyecto fue considerada como un elemento positivo por los encuestados. No obstante, el 36% no había oído hablar de la Escuela de Liderazgo Forestal, que ofrece capacitación en el marco del proyecto, y el 45% no había participado en ningún curso. El 55% pensaba que la Escuela no había mejorado la situación de las familias y comunidades.

Si bien el proyecto no compra tierras directamente, convence a los propietarios de que permitan usar las suyas. Esto vuelve doblemente inapropiado que el proyecto haya obtenido tierras y comenzado a plantar árboles antes de haber instruido a las comunidades sobre su alcance, funciones, implicaciones y exigencias, y sin haberlas entrenado en aspectos técnicos tales como el mantenimiento de las plantaciones.

Finalmente, ni los resultados del proyecto ni las opiniones de los propietarios implicados permiten pensar que el proyecto haya aumentado la capacidad o el conocimiento y las habilidades de la gente en suficiente medida como para que puedan participar plenamente en él.

Conclusiones

El proyecto PROCUENCA, diseñado en parte para secuestrar carbono, ha sido implementado talando bosques naturales en proceso de regeneración para reemplazarlos por plantaciones comerciales. Esto impide que cumpla con sus objetivos medioambientales y demuestra que su enfoque basado en el mercado puede no ser un medio eficaz para conservar la biodiversidad. Además, es evidente que disminuye la autonomía de las personas para el manejo de sus tierras, tanto en lo referente a las especies que pueden plantar como al método de manejo de las plantaciones, y que no asegura que obtengan un provecho financiero razonable de las actividades del proyecto.

El proyecto PROCUENCA está basado en una relación desigual. Una de las razones de esto es que los participantes locales carecen de poder político y económico y no pueden sumar las externalidades al precio de los bienes y servicios que venden. Esto a su vez erosiona su soberanía y autodeterminación, dado que el costo de las externalidades lo pagan las comunidades locales y el medio ambiente. La situación se agrava aún más por la falta de información precisa y suficiente que permita a las comunidades participar realmente en la toma de decisiones.

En su diseño e implementación, el proyecto no prevé ninguna medida tendiente a permitir la participación plena y efectiva de las mujeres; tampoco reconoce el papel de éstas en la transformación social, ni su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida a nivel familiar, comunitario y regional. El proyecto no prevé indicadores para medir los beneficios tangibles que pueda aportar a las mujeres.

El estudio de caso demostró también que, aun sin tener como objetivo la creación de sumideros de carbono, hay proyectos que pueden solicitar financiación del Mecanismo de Desarrollo Limpio y calificar para obtenerla.

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCÍA: Los sumideros de carbono en Colombia, por CENSAT Agua Viva, Octubre 2008

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera
Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273
Asunción, Paraguay
E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores

Octubre 2008



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Los sumideros de carbono en Colombia

Esta publicación fue realizada gracias el soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



Derrumbamiento en la región del proyecto estudio de caso "Procuena", Colombia. Foto: Diego Alejandro



CENSAT Agua Viva - Amigos de la Tierra Colombia. Es una organización ambientalista, trabajamos en la búsqueda y construcción de sociedades sustentables que se fundamentan en la justicia ambiental y la soberanía energética, ecológica, alimentaria de los pueblos.

Nuestro trabajo se re-crea a nivel urbano y rural en diversas regiones del país, con sectores populares, entre ellos indígenas, afrodescendientes, campesinos, jóvenes y mujeres, al tiempo que incidimos y nos relacionamos con procesos en la región latinoamericana y en otros lugares del planeta. Algunas de nuestras áreas de trabajo son: Agua, Energía, Cambio Climático, Minería, Instituciones Financieras Internacionales, Deuda, Agroecología y Selvas y Biodiversidad.

Censat Agua Viva, Amigos de la Tierra, Colombia
Tel: +57 1 2442465 o 2440581 o 3377709 Fax: +57 1 2442465
e-mail: selvas@censat.org
www.censat.org



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Certificación FSC de plantaciones en Sudáfrica



El estudio de casos completo puede ser encontrado en:
www.globalforestcoalition.org

La certificación de la madera como mecanismo de conservación basado en el mercado

Se supone que la certificación tiene por objetivo *“la gestión sostenible de los bosques... a partir de un manejo de los bosques beneficioso para el medio ambiente y la sociedad y económicamente viable, para el bien de las generaciones actuales y futuras”*, según el Consejo del Programa para el reconocimiento de las certificaciones forestales (PEFC). El FSC, principal organismo de certificación, dice que su misión es *“promover una gestión de los bosques del mundo respetuosa del medio ambiente, socialmente beneficiosa y económicamente viable”*.

El Principio nº 6 del FSC dice que *“el manejo forestal debe mantener la biodiversidad y los valores a ella asociados, los recursos hídricos, los suelos y los paisajes y ecosistemas vulnerables y únicos, con el fin de conservar sus funciones ecológicas y la integridad del bosque”*.

Sin embargo, estos buenos sentimientos no han logrado evitar que la deforestación continúe a un ritmo sin precedentes desde el comienzo de la certificación “forestal”, ni que más y más tierras agrícolas y áreas silvestres sean destruidas a causa de la creación de nuevas plantaciones de árboles.

La coalición de ONG sudafricanas Timberwatch emprendió un estudio de caso referente a la plantación de árboles y a las actividades de aserrado de una empresa sudafricana, Hans Merensky Holdings (HMH), y de su filial Singisi Forest Products (SFP), ambas certificadas por el FSC. En ciertos aspectos, HMH es única en el plano local, sobre todo en lo que respecta al contexto histórico y político en el cual opera. Sin embargo, su estudio permite llegar a ciertas conclusiones generales sobre el uso del sistema FSC, su impacto sobre la economía local y la

biodiversidad, las consecuencias favorables o no que tuvo para las comunidades locales y para su capacidad de administrar sus propias tierras la participación de la empresa en el proceso FSC.

Las plantaciones de árboles en Sudáfrica

Desde los comienzos del siglo veinte, los sucesivos gobiernos sudafricanos y los representantes de la industria maderera se dedicaron al monocultivo industrial de árboles de especies exóticas en zonas donde el régimen de lluvias y la calidad del suelo eran apropiados para su crecimiento. El gobierno del apartheid tuvo un papel clave, a través de la empresa paraestatal South African Forest Company Limited (SAFCOL), propietaria de cientos de miles de hectáreas de pinos y eucaliptos, y por el establecimiento de grandes plantaciones en tierras estatales.

La reestructuración logró que el sector se consolidara en manos de algunas grandes empresas que sacaron del paso a las pequeñas. La privatización provocó también el despido de numerosos trabajadores, debido a la subcontratación y el trabajo a destajo. La expansión del sector, provocada por el aumento de la demanda mundial de productos madereros, llevó a que éste utilizara cada vez más tierras y recursos hídricos que eran necesarios para la producción de víveres y la seguridad alimentaria.

La superficie total dedicada en Sudáfrica a las plantaciones de árboles para la producción de madera se ubica entre 1.340.000 y 1.800.000 hectáreas. Además de estas plantaciones formalmente manejadas, habría una superficie de más de 1.600.000 hectáreas cubierta de árboles “silvestres” provenientes de las plantaciones. El gobierno lucha actualmente, por medio del programa “Trabajando por el Agua”, contra la



Trabajador transportista. Foto: Wally Menne, Coalición Timberwatch.

proliferación de esas especies exóticas invasoras que afectan las cuencas hidrográficas y amenazan con desplazar a las plantas y animales indígenas.

La reestructuración del sector de la plantación coincidió con el auge de la certificación, de modo que el acceso al mercado pasó a depender de la obtención de certificados. Así, muchos se adhirieron al sistema de certificación FSC por razones puramente económicas. Las plantaciones certificadas por el FSC cubren actualmente 1.551.470 ha, lo cual representa más del 80% de las plantaciones de árboles del país.

La industria maderera no tardó en aprovechar la amenaza del cambio climático para justificar el establecimiento de plantaciones debido a su supuesta capacidad de secuestro de carbono.

La adopción de la certificación FSC fue tan rápida en Sudáfrica que se hizo cuando aún no había normas

nacionales a este respecto, y con muy poca intervención del gobierno, de modo que proliferaron el descuido y la deshonestidad. Una vez obtenida la certificación, algunas empresas parecen creer que tienen derecho a hacer aun menos que antes para proteger el medio ambiente y a sus trabajadores, y se dedican a bajar costos y a implementar proyectos de expansión.

Hans Merensky Holdings y Singisi Forest Products (Pty) Ltd

En la década de 1990, la industria maderera sudafricana fue reestructurada y vendidas las plantaciones que pertenecían al gobierno. La intención oficial era recuperar capital y que el gobierno dejara de actuar dentro de dicha industria para pasar a reglamentarla con imparcialidad. Sin embargo, la creación de un consorcio de intereses entre la comunidad, la empresa y el gobierno, con la participación de HMM, y la compra del 42,6% de las acciones

de ésta por parte del gobierno sudafricano demuestran que el gobierno siguió estando muy involucrado en el sector maderero.

El 1º de agosto de 2001, con la venta de Eastern Cape North, 60.000 ha de plantaciones y un gran aserradero pasaron a manos de Singisi Forest Products. El gobierno lo consideró como *“un gran acontecimiento de la historia de la forestación en Sudáfrica, porque es la primera vez que los sudafricanos de raza negra se convierten en accionistas de una empresa forestal”*. Además, el Trust Singalanga, representante de 163 comunidades, se convirtió en propietario del 10% de las acciones, con lo cual tuvo representación en el Consejo de Administración de la empresa. El estudio de caso pretende en parte analizar hasta qué punto las comunidades locales se beneficiaron o no con su “participación” en la industria maderera.

HMH tiene operaciones certificadas en la provincia de Limpopo – Northern Timbers (15.000 ha) – y en el sur de la provincia de Kwazulu-Natal – Singisi Forest Products, SFP (69.526 ha). Las plantaciones de Northern Timbers cuentan con el certificado FSC desde el año 2000, y las de SFP desde 2003; en ambos casos, la empresa certificadora fue SGS Qualifor.

HMH y Singisi Forest Products fueron elegidas para este estudio de caso debido a las quejas recibidas con referencia a sus operaciones y al papel representado por la Corporación de Desarrollo Industrial (IDC), una empresa enteramente estatal que depende del Ministerio de Comercio e Industria de Sudáfrica.

La venta de las plantaciones estatales a HMH en 2001 dependía de la obtención del certificado FSC, por lo cual tanto la empresa certificadora como HMH debieron soportar desmedidas presiones para que el

certificado fuera efectivamente otorgado.

Timberwatch fue invitada a participar en la auditoría previa a la renovación de la certificación de Northern Timbers, a fines del 2005. Las preguntas que fueron planteadas a los auditores no obtuvieron respuesta satisfactoria, y el examen de la documentación reveló algunas inexactitudes evidentes. En enero de 2006, representantes de Timberwatch visitaron la zona para observar las actividades en la plantación y en los bosques naturales, tomaron fotos de ejemplos de malas prácticas y entrevistaron a los ambientalistas de la zona.

El estudio de caso se desarrolló en Singisi, distrito rural cercano a la ciudad de Kokstad. Se trata de una zona extremadamente pobre, ubicada en la frontera de dos provincias también pobres: Eastern Cape y Kwazulu-Natal. Ambas son predominantemente rurales y se caracterizan por la gran desigualdad de ingresos y de bienestar económico y social. Muchas zonas están superpobladas y mal abastecidas, y los grandes establecimientos agrícolas pertenecen mayormente a agricultores blancos. En general, las comunidades pobres se autoabastecen por el momento, pero esto podría cambiar si las plantaciones industriales de árboles o los cultivos para agrocombustibles siguieran extendiéndose sobre sus tierras.

Las actividades realizadas para el estudio de caso incluyeron entrevistas a diversas partes interesadas, incluyendo a miembros de las comunidades y a pequeños empresarios forestales de las zonas de Harding y Kokstad, y la asistencia a una asamblea del Consejo Tribal durante la cual el Director del Desarrollo de la Comunidad de Singisi, Charlie Scott, se dirigió a los líderes comunitarios.

Las nuevas plantaciones y la tenencia de tierras

Uno de los problemas económicos y sociales más importantes que acarrearán las plantaciones se refiere a la disponibilidad de tierras para la producción comunitaria. Las plantaciones requieren grandes extensiones y, durante el apartheid, las obtuvieron obligando a los habitantes a irse, pero desde el advenimiento de la democracia los promotores de plantaciones deben negociar con los propietarios.

Sin embargo, el hecho de que la mayoría de las tierras estén ocupadas según sistemas de tenencia no privada impide a los particulares venderlas (suponiendo que quisieran hacerlo). Así, la única manera de conseguir grandes campos es convencer a la comunidad de que los costos de oportunidad serán elevados si no acepta participar.

Esta situación resultó evidente durante el estudio de caso. A pesar de que la participación de las comunidades (o más bien la de sus representantes) en el proceso de reestructuración del sector esté formalmente aceptada, es claro que la adquisición de más tierras de la comunidad sigue siendo muy prioritaria para SFP.

Por ejemplo, Scott dijo a los miembros de las comunidades:

“Tenemos un programa para establecer nuevos bosques para las comunidades, y para poder hacerlo les pedimos que pongan tierras a disposición para un emprendimiento conjunto entre ustedes y nosotros... Necesitamos hacer 22.000 ha de plantaciones de árboles de aquí a fin de año, desde Pennybrook’s Neck hasta Umtata. Buscamos 4.000 ha en la zona de Marhambeni. Weza y Singisi tienen ahora un nuevo proyecto conjunto para Kokstad. Este nuevo proyecto dará empleo a la gente de Singisi pero, para que la operación sea redituable tendríamos que plantar más árboles... Una de las actividades que queremos emprender es desarrollar la industria del mueble. Para eso, necesitamos un volumen de madera mayor...”

Presiones sobre la municipalidad

Las reuniones con funcionarios del gobierno local permitieron conocer su gran preocupación debido a las presiones que ejerce la empresa sobre el gobierno y los contribuyentes.

HMH está construyendo en Kokstad un nuevo aserradero gigante de 176 millones de dólares, para reemplazar el



Aserradero de Singisi. Foto: Wally Menne, Coalición Timberwatch.

antiguo aserradero de Singisi (que fue una fuente de trabajo fundamental para los habitantes de las comunidades vecinas). La instalación del nuevo aserradero es problemático, porque pone en juego la capacidad de la municipalidad de hacer frente a las necesidades de la población y a las de la empresa.

Kokstad es un municipio rural pobre, que paga pocos impuestos y que carece de infraestructuras básicas, lo cual vuelve muy difícil la prestación de servicios por razones tanto logísticas como financieras. Además, tiene un abastecimiento de agua insuficiente y el municipio debió ya desembolsar grandes sumas en actualizar las instalaciones eléctricas para proveer de energía al aserradero.

Los funcionarios locales no creen que los limitados beneficios de esta expansión puedan compensar los gastos derivados de la demanda de agua y energía, que los contribuyentes pobres de la zona deberán costear.

Además, como el procesamiento de la madera se mecaniza cada vez más, es probable que el nuevo aserradero implique una reducción del número de puestos.

El desarrollo comunitario es más una cuestión de tierras que de desarrollo

El Principio nº 4 del FSC dice que *“Las operaciones de manejo forestal deben mantener o mejorar a largo plazo el bienestar social y económico de los trabajadores forestales y de las comunidades locales”*.

Sin embargo, en lo referente al desarrollo comunitario las actividades de esta empresa certificada por el FSC son sospechosas. Las relaciones de la empresa con la comunidad se dan en un clima de hostilidad y desconfianza, y las comunidades piensan que los “Programas de Desarrollo Comunitario”

de HMF y de SFP sólo buscan manipularlos para conseguir tierras y mano de obra barata.

Hay un comité de coordinación que se reúne una vez por mes para discutir diversos temas, con el fin de establecer una buena “relación de vecindad”. Durante una de esas reuniones, el Director del Desarrollo Comunitario de HMH, Charlie Scott, indicó que la empresa daba más importancia a algunos proyectos que a otros, y que los que prefería eran los relacionados con los bosques, la agricultura, las aves de corral, las clínicas y las carreteras.

Scott comentó que 2006 había sido un buen año y que se había pagado US\$ 164.000 al Consejo Tribal para la ejecución de proyectos ventajosos para las comunidades de los alrededores de las plantaciones. Ahora bien, dado que esas comunidades son numerosas, es probable que cada una reciba muy poco dinero en el reparto. Otras sumas importantes que reemplazan el arrendamiento van directamente al Departamento de Aguas y Forestación, pero serían transferidas a las comunidades cuando estén resueltos los problemas de tenencia. Sin embargo, nadie parece saber qué ha sucedido con esos fondos.

Parecería que lo más importante es conseguir aún más tierras comunitarias, en este caso 5 ha para un vivero y 4.000 ha para una nueva plantación.

Soberanía alimentaria y seguridad del agua

La corrida por la plantación de árboles en tierras comunales es una grave amenaza para la soberanía alimentaria de la región. La pobreza del suelo y la escasez de lluvias son un problema. La extensión de las plantaciones de árboles exóticos implica una reducción de las tierras dedicadas a la producción de alimentos. Además, las especies

invasoras podrían hacer disminuir el agua superficial y los recursos de la diversidad biológica que se emplean en la medicina tradicional; además, agravarían el peligro de incendio.

Las comunidades lo saben, y han denunciado que el caudal de los arroyos disminuyó cuando empezaron a proliferar las plantaciones de árboles. Oldman Mkwena llegó a la región a principios de los años 1950, y recuerda cómo era en esa época:

“Esta zona donde se instaló la comunidad de Marhambeni era célebre por la variedad de la caza. El principal problema eran las serpientes en las montañas, de donde viene su nombre. También había cantidad de frutos silvestres, y era la farmacia de la región, porque tenía abundancia de plantas medicinales. Todos los arroyos secos que ustedes atravesaron para venir aquí eran permanentes, tenían agua incluso en invierno, y el ganado encontraba allí comida y agua cuando había heladas en la montaña. Las cosas empezaron a cambiar en los años 1980, cuando se aceleró la plantación de árboles. Primero fue el aserradero de Singisi, que se construyó en una zona que la comunidad usaba para pastura. A la gente le prometieron trabajo, pero hubo muy poco.”

Cuando una comunidad superpoblada se ve obligada a depender de actividades no agrícolas para su subsistencia, se agrava aún más una situación que ya era precaria. El hecho de que la mayor parte de los vegetales y víveres que consume la región tengan que ser traídos de las grandes granjas de KwaZulu-Natal debería servir de advertencia a los funcionarios del desarrollo y hacer que dieran la prioridad a la producción alimentaria. Cualquier intervención sensata destinada al desarrollo comunitario debería apuntar en primer lugar a aumentar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria a nivel doméstico.

Las reuniones del Foro de Jóvenes con algunos miembros de la comunidad permitieron ver que ellos piensan que la empresa no ve con buenos ojos los proyectos comunitarios que no sean madereros. Por ejemplo, un activista que trabaja antes en el aserradero, Michael Hlangulela, formó una cooperativa para producir alimentos y criar aves de corral. Cuando intentó conseguir financiación, descubrió que sólo lo lograría si dedicaba a la plantación de árboles las 13 ha de tierras de la cooperativa. Parecería entonces que los fondos supuestamente destinados al desarrollo comunitario no son más que un medio para conseguir tierras donde plantar árboles.

El desplazamiento de pequeños empresarios

Charlie Scott, el representante de SPH, había prometido:

“Nosotros garantizamos comprar todos los árboles al precio del mercado y pagar el arrendamiento de tierras durante toda la duración del proyecto. Entre los beneficios para la comunidad está la formación de personal de apoyo. SFP desarrollará la tierra, la gente recibirá formación y tendrá trabajo, y tendrá la ganancia del flujo permanente de dinero del arrendamiento. Para nosotros, esto significa que tendremos un mayor abastecimiento de madera.”

Todo esto que parecía tan bueno en teoría no se materializó en la práctica, principalmente en lo que respecta al empleo y al bienestar de los pequeños empresarios madereros.

La concentración de las plantaciones y el procesamiento de madera en manos de una sola gran empresa perjudicaron a los pequeños propietarios. Debido al monopolio de SFP, los aserraderos privados sufren las consecuencias de la escasez de materia prima.

Muchos pequeños agricultores y empresarios madereros plantearon este problema durante las entrevistas realizadas por Timberwatch. Por ejemplo, Paul Belbin, de Aljo Timbers, dijo:

“Los pequeños operadores del sector, y sobre todo los que procesan madera, como los aserraderos, los fabricantes de muebles o de ataúdes, son empleadores importantes en la región, pero muchos están a punto de cerrar sus puertas por problemas de abastecimiento. SFP y HMM dijeron claramente que quisieran comprar esas pequeñas industrias para disponer de más madera. Esto es un peligro para el futuro, si todo el sector cae bajo el monopolio de una o dos empresas poderosas en un medio donde no tienen competencia. Los pequeños empresarios locales dicen que, cuando HMM compró al DWAF las plantaciones estatales, prometió no usar contra ellos su posición de monopolio.”

“Harding tienen en este momento el monopolio del aserrado. Muchos de nosotros tendremos que cerrar, no porque hagamos mal nuestro trabajo sino porque la madera, que es nuestra materia prima, se vuelve cada vez más cara.”

“Ahora, las empresas cierran una tras otra y ciudades como Harding, cuya economía dependía de la industria maderera, se están convirtiendo en pueblos fantasmas. Los trabajadores no tienen más remedio que migrar hacia las grandes ciudades, algunos caen en la delincuencia, y al final uno se encuentra en medio de una crisis social.”

Del mismo modo, Mark Gallagher, de P&S Treated Timber y presidente de la asociación de agricultores de Harding, dijo:

“Las relaciones que tenemos con HMM como compatriotas en la misma industria no son nada prometedoras. No tenemos buenas relaciones porque ellos se aíslan, no se solidarizan cuando hay problemas de seguridad o incendios. Con SAFCOL estábamos en buenos términos. Pero ahora, cuando tuvimos problemas de seguridad, por ejemplo cuando la esposa de un agricultor fue atacada hace un año, no hicieron nada. Otros agricultores vinieron a ofrecer apoyo moral, pero no la gente de HMM. En caso de incendio pasa lo mismo. Hubo un gran incendio en Weza en 1995, pero HMM no reaccionó. Tienen una enorme capacidad de lucha contra el fuego pero no consideraron necesario



Árboles de pino quemados. Foto: Wally Menne, Coalición Timberwatch.

comportarse como buenos vecinos y venir a ayudarnos. Su actitud hacia los animales sueltos afecta nuestra relación con las comunidades locales; además, se oponen a la producción de miel, lo cual demuestra que no conocen en absoluto las necesidades económicas de la gente.”

El empleo en la zona

El estudio de caso reveló opiniones divergentes con respecto al empleo. Algunos opinaron que la presencia de la empresa era importante y necesaria para el crecimiento de la zona, mientras que otros dijeron que no servía para nada. Un tercer grupo dijo opinar que la industria debería permanecer, pero que necesitaba reformas. Entre las cosas que deberían ser modificadas (pero que no lo fueron, a pesar de la certificación del FSC) mencionaron mejores salarios, elementos de protección en la fábrica y las plantaciones, un plan de salud y de retiro, estabilidad y otras garantías laborales. Para este grupo, el mayor problema era que el trabajo se subcontrataba cada vez más y que el costo de la mano de obra disminuía, de modo que se volvían cada vez más pobres. Esto no debería suceder en un bosque o una plantación certificada por el FSC.

Paul Belbin, de Aljo Timbers, subrayó que los beneficios en materia de empleo anunciados para el nuevo gran aserradero de Kokstad eran una exageración:

“Dicen que la fábrica de Kokstad va a dar empleo a 500 personas pero, en el caso de Harding, más de 500 personas quedaron sin trabajo. Por ejemplo, Surejoy Industries, que comenzó a funcionar a principios de los años 70, tenía un contrato anual con SAFCOL para madera aserrada, pero cerró en agosto de 2006, cuando HMH rescindió el contrato. Esto hizo desaparecer 120 puestos permanentes. Otro ejemplo es el de Glenhive Sawmill, que debió

reducir el personal, de 110 a 40 personas, esta vez por la supresión del abastecimiento de madera luego que las plantaciones de SAFCOL pasaron a manos de HMH.”

Incendios en las plantaciones

Los incendios cada vez más frecuentes en las plantaciones crean considerables tensiones entre la empresa y las comunidades. SFP afirma que el entrenamiento para combatir incendios que financió la empresa no está dando resultados, y exhorta a la comunidad a colaborar más, pues ésta es socia de la empresa y los incendios afectarán sus ingresos.

“La lucha contra los incendios en las plantaciones es muy cara y afecta los dividendos de la comunidad. Por cada hora de vuelo de un helicóptero antifuego pagamos no menos de 6.000 R. Durante el año 2006, gastamos 4 millones en apagar incendios; quiere decir que 400.000 R, del 10% que les corresponde a ustedes, tuvieron que ser destinados a esto en lugar de servir para proyectos de desarrollo comunitario. Les rogamos que nos ayuden a reducir el número de este tipo de incidentes. No quemem pasturas sin consultarnos; nosotros sabemos en qué días y en qué momentos es mayor el peligro de incendio. Además, tenemos los conocimientos y el equipamiento necesarios para ayudar a la comunidad.”

Pero, a veces, los incendios se asocian con otras fuentes de ingresos de la comunidad. Por ejemplo, la gente se indigna de que la empresa desaprobe la apicultura a causa del riesgo de incendio:

“Hemos descubierto que la principal causa de incendios es el aumento de las colmenas y la falta de control en la recolección de la miel. Estamos dispuestos a comprar equipos de humo apropiados y a contratar gente que les enseñe a usarlos o que se encargue de

recolectar la miel. La otra posibilidad es encontrar las colmenas y sacarlas.”

También parece haber incendios provocados, cuando las comunidades se dejan llevar por la cólera porque las tierras donde pastaban sus animales han sido ocupadas por plantaciones. Los incendios tienen consecuencias graves también para los pequeños empresarios, quienes temen que las malas relaciones entre la gran empresa y la comunidad den lugar a incendios perjudiciales para su propio negocio y/o para su reputación.

Finalmente, si bien las grandes empresas pueden absorber las pérdidas provocadas por los incendios y otros daños que sufren las plantaciones, no sucede lo mismo con las personas que plantan árboles en sus propiedades o en tierras comunales para vender la madera, principalmente porque el costo de los seguros es prohibitivo.

Poder económico para las comunidades, pero sin oportunidades

Los programas gubernamentales de Black Economic Empowerment (BEE), que apuntan a aumentar el poder económico de la población autóctona, están muy politizados y han sido muy publicitados pero no han beneficiado a las comunidades y la población local. En cambio, han permitido al gobierno recompensar a sus aliados y a personajes políticos importantes y hacerlos entrar en el negocio. Por ejemplo, en el sur de Kwazulu-Natal y en partes de Eastern Cape, varios gigantes madereros como HMH lograron buena reputación contratando a algunas personas negras influyentes. Gracias a esto, esas empresas pudieron conseguir la mayor parte de las plantaciones estatales.

En la actualidad, cerca del 35% de las acciones de HMH pertenecen a socios negros, entre los cuales figuran

trabajadores, una organización de mujeres rurales y la Corporación para el Desarrollo de Eastern Cape. Lo sorprendente de estos acuerdos y asociaciones es que la comunidad no está al tanto de las acciones que posee.

Tampoco ha oído hablar de proyectos comunitarios financiados con fondos comunitarios. Los 4.500.000 dólares destinados al desarrollo comunitario se reparten entre todas las comunidades de todas las zonas donde opera SFP. Cuando se sabe que hay por lo menos 300 comunidades del tamaño de Marhambeni, se comprende que cada comunidad recibirá US\$ 1.500. Aun si el dinero fuera empleado en su totalidad y con buen criterio, sería poco probable que esto compensara los efectos negativos para el empleo y el bienestar económico y social de las comunidades, o las tierras que ya no pueden usar. Como mínimo, sería necesario mejorar la capacidad de la sociedad civil de negociar con las empresas.

El programa BEE otorgó a las empresas una nueva oportunidad de negociación. En un contexto en que las relaciones son difíciles y suelen surgir reacciones violentas, el programa BEE les permite insistir ante las comunidades para que moderen sus manifestaciones de descontento. Esto fue evidente cuando Charlie Scott dio a entender a los representantes comunitarios que la parte de las ganancias que correspondía a las comunidades iba a aumentar con la expansión de las operaciones de la empresa, dado que éstas eran sus socias en todos los aserraderos y plantaciones de Singisi. Por lo tanto, dijo, les convenía poner tierras a disposición de la empresa y ayudar a controlar los incendios.

“Cuanto antes comprendan las comunidades que nuestros destinos están ligados, antes comenzarán a cosechar su parte de los resultados.”

Conclusiones

Lo que se desprende claramente de este estudio de caso es que, a pesar de estar certificadas por el FSC, las actividades de HMM y Singisi Forest Products no son socialmente sostenibles, y que la participación de las comunidades no parece haber frenado la multitud de perjuicios económicos y sociales que están sufriendo los habitantes de la región. En cambio, se diría que su participación y su esperanza de obtener ganancias financieras les impiden hablar con franqueza de sus problemas.

En lugar de adoptar una actitud progresista, HMM y SFP parecen haber optado por un enfoque que desfavorece a los pequeños actores y deja sin recursos a muchas personas. Es evidente que la tierra y el agua hoy pertenecientes a las comunidades rurales de Eastern Cape y del sur de KwaZulu-Natal están en la mira para la expansión de las plantaciones de árboles y de cultivos industriales de agrocombustibles, que las pequeñas y medianas empresas madereras se ven obligadas a cerrar sus puertas y que las comunidades están cada vez más presionadas para que apoyen esas iniciativas, aunque tal uso de la tierra no sea apropiado para ellas y termine siendo ecológicamente insostenible.

El sistema de certificación del FSC, tal como ha sido aplicado en Sudáfrica, parece servir para disimular algunos de los muchos problemas ambientales, económicos y sociales a los que se enfrentan las comunidades vecinas de las plantaciones. La expansión y el desarrollo del sector, debidos a la gran demanda mundial de productos madereros, hicieron aumentar el desempleo y la pobreza en la región y provocaron la invasión de tierras y recursos hídricos necesarios para la producción de víveres y para la seguridad alimentaria. A esto se asocian otros peligros,

como los incendios, la escasez de agua y la disminución de recursos naturales indispensables para lograr el autoabastecimiento. Los grandes aserraderos han contribuido a descalificar a los trabajadores que realizan principalmente tareas manuales. La proliferación de contratos de trabajo a destajo dejó sin empleo a un gran número de miembros de las comunidades.

Sería más sostenible un modelo que permitiera diversos usos competitivos de la tierra y fomentara la realización de actividades que no desperdicien agua y creen empleo. Se debería dedicar las tierras comunitarias a actividades capaces de mejorar la seguridad alimentaria y la calificación de los trabajadores.

Certificación forestal y agrocombustibles

Existe gran preocupación en cuanto a las consecuencias que puede acarrear la producción de agrocombustibles para las comunidades, la diversidad biológica y el cambio climático. Mientras la industria energética y algunos gobiernos fomentan el uso de grandes extensiones para cultivos destinados a la producción de agrocombustibles (incluso plantaciones de árboles), otros ponen en duda que las comunidades locales y los pueblos indígenas lleguen a beneficiarse con esto.

Es evidente que la demanda de agrocombustible proviene principalmente de los países industrializados, debido a su fuerte dependencia de los combustibles fósiles que se vuelven cada vez más caros. Los gobiernos y las empresas involucradas afirman que los agrocombustibles no afectan el ambiente, que permitirán reducir las emisiones de dióxido de carbono y que van a estimular el crecimiento económico, pero la validez de dichas afirmaciones se ve cada vez más cuestionada.

Para neutralizar la creciente oposición, los países consumidores proponen ahora establecer “criterios ecológicos” y sistemas de certificación para los agrocombustibles; afirman que la certificación de bosques y plantaciones ha sido un éxito y que las comunidades pueden participar y sacar provecho de ella.

Pero la realidad es que la certificación de bosques y plantaciones que realizan organizaciones tales como el FSC (Forest Stewardship Council) y el PEFC (Programa para el Reconocimiento de Sistemas de Certificación Forestal, organismo internacional que fomenta la certificación) está teniendo consecuencias desastrosas para la biodiversidad de los bosques, así como para los pueblos indígenas y las comunidades que dependen de los bosques.

El FSC declara en su sitio web que su misión es “promover un manejo sostenible de los bosques del planeta, ecológicamente responsable, socialmente beneficioso y económicamente viable”. Sin embargo, las empresas madereras de Sudáfrica han logrado manipular el sistema para mejorar su imagen, haciendo certificar enormes plantaciones de árboles exóticos ávidos de agua, que destruyen la biodiversidad local y reducen la superficie de tierras disponibles para la producción de alimentos. Este informe muestra que, incluso aplicada a una empresa en la cual participan empleados y miembros de la comunidad, la certificación FSC puede ser utilizada para legitimar usos de la tierra inherentemente nocivos, tanto para la sociedad como para el medio ambiente, y que muy poco aportan a las comunidades locales. Además, la certificación hizo desaparecer a numerosas empresas pequeñas de procesamiento de madera que tenían muchísima importancia.

Si se aplica el mismo enfoque a la certificación de cultivos para la fabricación de agrocombustible, es probable que surjan los mismos problemas, pero a una escala mucho mayor.

Necesidad de una política de plantaciones

En abril de 2006, un grupo internacional de ONG del cual formaba parte Timberwatch pidió al FSC que anulara la certificación de ciertas plantaciones controvertidas y, en particular, de todas las plantaciones sudafricanas.

Timberwatch desea que el FSC anule todos los certificados otorgados a plantaciones, hasta que hayan sido definidos y ampliamente aprobados principios y criterios específicos que permitan evaluarlas. Estas normas deberían tener en cuenta toda la serie de problemas que impiden actualmente lograr buenos resultados en materia de ventajas económicas y sociales para la población local de salud del medio ambiente.

Entre dichos problemas deberían figurar los bajos salarios y las malas condiciones laborales del trabajo en las plantaciones, la eventualidad del trabajo infantil en proyectos de desarrollo comunitario, los efectos negativos de las plantaciones sobre la disponibilidad de agua de las comunidades establecidas en su entorno o río abajo, la destrucción generalizada de la diversidad biológica, la polución química y la emisión de gases de efecto invernadero que se producen durante todo el ciclo de producción y procesamiento de la madera. También se debería considerar la contribución de las plantaciones al deterioro de las rutas utilizadas para el transporte de madera, así como los accidentes de la circulación causados por los grandes camiones de la industria.

Timberwatch opina que la mayoría de las plantaciones de árboles de Sudáfrica no han sido establecidas de modo apropiado, que están mal manejadas y que no merecen la certificación, ni con las normas actuales de "certificación forestal" ni menos aún con normas específicas, basadas en principios y criterios realistas, aplicables a todas las plantaciones.

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCÍA: Certificación FSC de plantaciones en Sudáfrica, por Blessing Karumbidza y Wally Menne, Coalición Timberwatch, Octubre 2008

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera
Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273
Asunción, Paraguay
E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Foto: El nuevo molino HMH de madera contrachapada en Kokstad, es el primero de 5 proyectos de procesamiento de madera

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Certificación FSC de plantaciones en Sudáfrica

Esta publicación fue realizada gracias al soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



*La vida en una aldea sudafricana.
Fotografía: Wally Menne, Coalición Timberwatch*



Establecido en 1995, inició oficialmente sus actividades en abril 1997, la Coalición Timberwatch es una alianza voluntaria de organización no gubernamental y personas de Sudáfrica preocupados por los impactos negativos de plantaciones de madera industriales sobre la gente y el medio ambiente. El modelo muy destructor de plantación de madera de monocultivo ha sido distorsionado deliberadamente ya que reciben los beneficios socioeconómicos y ambientales de los bosques. Timberwatch presiona al gobierno y la industria, como también al Forest Stewardship Council (FSC)- por sus siglas en inglés- para que transformen la política de plantación de madera, el gobierno y la práctica.

Coalición Timberwatch
PO Box 30577, Mayville, 4058, Sudáfrica
Tel: +27 (0) 82-4442083 Fax: +27 (0) 31-2663994
timberwatch@iafrica.com www.timberwatch.org.za

LA VIDA COMO COMMERCÍA: Ecoturismo en India



El estudio de casos completo puede ser encontrado en:
www.globalforestcoalition.org

Introducción

El término “ecoturismo” fue creado por una agencia publicitaria que promovía Costa Rica como un destino de vacaciones; desde entonces, el ecoturismo es considerado un nicho de mercado por la industria turística y sus patrocinadores.

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define el ecoturismo como: *“...la realización de un viaje ambientalmente responsable a áreas naturales relativamente intactas, con el fin de disfrutar y apreciar la naturaleza (y cualquier elemento cultural, tanto pasado como presente, que allí se encuentre), que promueva la conservación, produzca un bajo impacto ecológico y permita la activa participación socioeconómica de la población local”.*

Cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente designó el 2002 como el Año del Ecoturismo, recibió un fuerte apoyo y patrocinio de las asociaciones y la industria turísticas.

La razón era simple: “ecoturismo” era la palabra mágica que permitiría a la industria apaciguar las críticas utilizando el lenguaje de la conservación, pretextando evitar los impactos negativos del turismo sobre el medio ambiente, pero sin comprometer las ganancias. Numerosos grupos y comunidades de los países en desarrollo que han sido receptores del ecoturismo han podido comprobar que el aspecto ecologista era sólo una fachada. Muchos han registrado sus quejas y preocupaciones ante el PNUMA y los organizadores del Año del Ecoturismo. Sin embargo, y a pesar de sus esfuerzos, el ecoturismo sigue siendo un concepto muy atractivo para los gobiernos y la industria.

Sin duda alguna, el ecoturismo es un gran negocio en todo el mundo. Los

cálculos estimados ubican el valor del mercado del ecoturismo en los países en desarrollo cerca de los US\$ 400.000 millones anuales. La India tiene una porción importante de este mercado gracias a su patrimonio y su rica diversidad biológica y cultural, junto con las habilidades empresariales de la industria turística. Los principales propulsores del desarrollo del ecoturismo en la India fueron los capitales privados, las agencias de la ONU y, más recientemente, las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Banco Asiático de Desarrollo.

El turismo como mecanismo de conservación

En muchos países, incluyendo la India, el ecoturismo sigue atrayendo el apoyo de los gobiernos y la inversión de la industria porque dice apoyar los objetivos de conservación a través del mercado. Por ejemplo, las Partes al Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) han abrazado los enfoques para la conservación de la diversidad biológica basados en el mercado. En 2005, durante la quinta Conferencia de las Partes (CoP-5) al CDB, hubo una discusión extensa sobre los impactos positivos y negativos del turismo sobre la diversidad biológica.

Sin embargo, a pesar de algunas declaraciones preventivas sobre las muchas cosas que pueden salir mal cuando se promueve el turismo en zonas ricas en diversidad biológica, la Decisión V/25 de la CoP-5 declaró que *“el turismo presenta un potencial significativo para la obtención de beneficios en lo que hace a la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes.”*

No obstante, la misma decisión sostiene que *“De las observaciones históricas se puede afirmar que la reglamentación que se impone a sí misma a la industria del turismo en*

relación con la utilización sostenible de los recursos biológicos en muy pocas ocasiones ha sido efectiva.” Sin embargo, a pesar de este reconocimiento de las limitaciones inherentes de los enfoques voluntarios, las Partes al CDB se embarcaron posteriormente en un proceso para elaborar directivas voluntarias para el Desarrollo del Turismo y la Diversidad Biológica, las cuales fueron adoptadas por la 7ª Conferencia de las Partes (CoP-7) en 2004. La necesidad de involucrar a los Pueblos Indígenas y las comunidades locales en el desarrollo del turismo se menciona en estas directivas, pero sólo como una medida voluntaria.

Como también reconoce el CDB, competir en un mercado *“extremadamente competitivo” y “controlado por intereses financieros ubicados fuera de los destinos turísticos”* (CoP-5, Decisión V/25), es sumamente difícil para las comunidades. Asimismo, éstas pueden sufrir impactos negativos significativos, ya 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 aledañas que seguramente no recibirán la visita de turistas.”* (CoP-5, Decisión V/25)

El ecoturismo en la India

La industria turística de la India ve al ecoturismo como su mejor carta, y lo promueve como un antídoto para los problemas de desarrollo de áreas hasta ahora “intactas”.

A pesar de la falta de consenso entre la industria, las comunidades locales e indígenas y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, los operadores turísticos están trayendo más y más turistas a regiones frágiles como los bosques y las costas, y abriendo al

turismo nuevas zonas, ricas en diversidad biológica, sin tener en cuenta su condición de Área Protegida.

La ONG EQUATIONS realizó un estudio de caso para probar su hipótesis de que *“En ausencia de una política coherente, de normas y lineamientos, el ecoturismo ha impactado negativamente sobre la diversidad biológica, la vida y los sistemas de gobierno de las comunidades. Esto tuvo como resultado la pérdida de derechos y beneficios resultantes del uso de los recursos biológicos para las comunidades. Las mujeres se ven particularmente afectadas ya que se enfrentan a crecientes problemas sociales y tienen escasa participación en los asuntos que les conciernen.”*

EQUATIONS realizó su estudio a través de entrevistas, discusiones grupales, observaciones de campo y viajes como turistas para tener experiencia de primera mano respecto a las relaciones de los miembros de las comunidades locales con los turistas. Sus observaciones fueron comparadas con las versiones oficiales, a través de un estudio del material promocional y de las páginas web gubernamentales.

El estudio abarcó cuatro Estados, todos los cuales tienen ecosistemas diversos y poblaciones compuestas predominantemente por grupos indígenas.

Los cuatro Estados son:

- Islas Nicobar y Andaman
 - Chhattisgarh
 - Madhya Pradesh
 - Uttarakhand (antes Uttaranchal)
-
- **Las Islas Andaman** son un archipiélago ubicado en la Bahía de Bengala, hogar de cuatro tribus que están casi al borde de la extinción. Sin embargo, el Departamento de Medio Ambiente y Bosques de la administración de las islas propuso la apertura de 23 áreas para el



La empresa de la comunidad, Andamans

ecoturismo, y en 2004 el Ministerio nacional de Turismo anunció un aumento de la inversión privada, que pasaría de poco más de 1 millón de dólares estadounidenses a más de 22 millones, para construir enormes centros turísticos y hoteles lujosos en las islas. En noviembre de 2004, la Dirección de Información, Publicidad y Turismo de las islas propuso también un nuevo circuito de ecoturismo en Baratang.

- **Chhattisgarh y Madhya Pradesh** están ubicados en India Central y contienen ecosistemas boscosos que representan una parte importante de la cubierta forestal y la diversidad biológica del país. Chhattisgarh es un estado tribal, formado en 2001 tomando una parte de Madhya Pradesh. Tiene varias "atracciones vírgenes" en áreas protegidas que son "excelentes destinos para promover el turismo natural. Áreas silvestres,

zonas de camping y circuitos de trekking son algunas de las principales atracciones". Además se declara que el búfalo salvaje (*Bubalis bubalis*) y el mainatá beo (*Graculis religiosa peninsularis*), que son respectivamente el animal y el pájaro emblemáticos del Estado y que se encuentran en peligro de extinción, estarán protegidos gracias al ecoturismo. Madhya Pradesh ya cuenta con seis lugares de ecoturismo, incluyendo Parques Nacionales y una Reserva de Tigres, y han sido propuestos ocho lugares más.

- **Uttarakhand** se extiende sobre el Himalaya, la cadena montañosa Shivaliks y ecosistemas boscosos. Uttarakhand es también un estado tribal, creado a partir de Uttar Pradesh en 2001. Su política de turismo establece que "Uttarakhand tiene una variedad excepcional de flora y fauna. Esto lo convierte en una zona ideal para desarrollar el



Las caídas de Chitrakot, Chhattisgarh

ecoturismo, proyectos y actividades como safaris en la jungla, circuitos de trekking en la montaña y el bosque, caminatas en la naturaleza, pesca y liberación del mahseer y otras especies de peces. Todas estas actividades deben ser realizadas de modo tal que favorezcan el conocimiento del medio ambiente y ayuden a mantener el frágil equilibrio ecológico”.

La política desarrollada planea también llevar a cabo proyectos integrados de ecoturismo, y avanzar hacia la promoción de actividades respetuosas del medio ambiente como los safaris en la jungla, las caminatas por la naturaleza, los recorridos por las montañas y los campamentos, ayudando a sensibilizar y a generar conciencia sobre la conservación ambiental.

Marco legal y político

La India no tiene leyes nacionales ni estatales sobre el turismo propiamente dicho. Sin embargo, sí tiene ciertos marcos legales y políticos

con potencial para regular el ecoturismo. No obstante ello, existe una gran preocupación sobre la forma en que serán implementados.

Leyes nacionales

1. Ley (de Protección) de la Fauna y Flora de 1972: esta ley autoriza el turismo en áreas protegidas, junto con la investigación científica y la fotografía de la fauna y flora silvestres. Sin embargo, el carácter y el volumen del turismo en dichas áreas ha cambiado considerablemente desde la creación de esta ley. Hay entonces una necesidad urgente de enmendar dicha norma, o al menos introducir lineamientos que regulen el turismo y la actividad turística dentro y en los alrededores de las áreas protegidas.
2. Ley (de Conservación) de Bosques, 1980: esta ley prohíbe la conversión de tierras boscosas para actividades que afecten la protección y la conservación de los bosques. Sin embargo, la idea de que el

ecoturismo favorece la conservación significa que está permitido en áreas de bosques. Si bien esta ley tiene el potencial para regular el ecoturismo, es necesario verificar con urgencia la afirmación subyacente de que el ecoturismo fomenta la conservación.

3. Ley (de Protección) del Medio Ambiente, 1986: esta ley engloba dos Notificaciones importantes muy vinculadas con el desarrollo del ecoturismo:
 - a. Notificación de regulación de la zona costera, 1991: es una ley importante que regula las actividades a lo largo de la costa. Sin embargo, las veinte enmiendas realizadas a esta notificación han diluido y vuelto insignificantes muchas de las cláusulas de protección.
 - b. Notificación de evaluación de impacto ambiental, 2006: esta notificación omite la Evaluación de Impacto Ambiental para los proyectos de turismo, a diferencia de su predecesora, la Notificación de 1991, que requería su realización.

Políticas nacionales

1. Plan de acción y estrategia para la biodiversidad nacional (NBSAP): el plan se enfoca en los grandes impactos de las actividades turísticas sobre los principales ecosistemas. También se ocupa de los principios relativos al turismo que deben ser adoptados con el fin de conservar la diversidad biológica. Sin embargo, el

Ministerio de Bosques y Medio Ambiente de la India rechazó el NBSAP sobre la base de que no era “científico”, a pesar de que su preparación fue uno de los procesos más participativos en la historia del país.

2. Política nacional de medio ambiente, 2006: esta política promueve el ecoturismo en muchos ecosistemas frágiles y pasa por alto los impactos negativos del turismo.
3. Política y Lineamientos para el Ecoturismo, 1998: basada en lineamientos internacionales preparados por asociaciones y organizaciones de la industria turística, la Política y Lineamientos para el Ecoturismo de 1998 parecen representar, ante todo, los intereses de los actores de la industria mundial. La política considera los ecosistemas de la India como recursos para el ecoturismo y declara que los mismos han sido bien protegidos y preservados. El papel de las comunidades se limita a proteger los recursos ambientales y a brindar servicios al turismo como “anfitriones”.

Políticas estatales

1. Política Turística de las islas Andaman y Nicobar: este es un documento bastante simple que poco hace para lograr su propósito inicial, que era proveer lineamientos y principios de implementación.
2. Chhattisgarh no tiene una política específica de ecoturismo pero el desarrollo de esta actividad está incluido en la Política Turística de 2006. Esta establece que ciertas áreas específicas que poseen atracciones naturales como la flora y la fauna silvestres serán desarrolladas para actividades

- ecoturísticas tales como el camping y el trekking. Esto se realizará con la participación de las comunidades locales. La rica diversidad biológica del estado será promovida estableciendo huertas de hierbas medicinales y promoviendo los centros de *ayurveda*. Mientras la página web oficial del Estado detalla tres parques nacionales y once santuarios de vida silvestre como atracciones ecoturísticas, la Política Turística de 2006 identificó áreas como el Parque Nacional del Valle Kanger y los Santuarios de Vida Silvestre de Barnawapara, Sitanadi, Udanti y Achanakmar como zonas para el desarrollo del ecoturismo.
3. Las características más sobresalientes de la Política para el Ecoturismo de 2007 de Madhya Pradesh incluyen el desarrollo de infraestructura, la promoción de zonas menos conocidas, la diversificación de las actividades turísticas, la generación de conciencia y la participación de las comunidades locales y el sector privado. Las actividades ecoturísticas incluirán campamentos naturales, hospedaje respetuoso del medio ambiente, circuitos de trekking y caminatas, observación de la fauna y flora silvestres y cruceros fluviales, deportes de aventura, pesca, ecoturismo herborista, ecoturismo urbano a través de parques ecológicos, centros de interpretación para visitantes y educación para la conservación.
 4. Uttarakhand no tiene una Política de Ecoturismo separada, pero el desarrollo del ecoturismo ha sido incluido en su Política Turística general, formulada en abril de 2001. Su visión es posicionar al Estado como un destino turístico importante, tanto a nivel

nacional como internacional, y transformarlo en “*sinónimo de turismo*”. El objetivo es desarrollar el sector “*de manera amigable para el medio ambiente, con la participación activa del sector privado y las comunidades locales anfitrionas.*” Finalmente, busca desarrollar el turismo como un generador de mayores ingresos para el Estado y como una fuente de empleo, para convertirlo en “*el eje del desarrollo social y económico del Estado*”.

Autogobierno de las comunidades locales e indígenas – Estatuto constitucional y áreas registradas

El artículo 244 de la Constitución de la India (Administración de áreas registradas y tribales) prevé la definición de ciertos pueblos indígenas como “Tribus Registradas” y de las zonas por ellos ocupadas como “Áreas Registradas”. El Anexo nº 5 de la Constitución india provee protección para los pueblos indígenas que habitan en dichas zonas y les otorga el derecho al autogobierno. Asimismo, refuerza los derechos de los pueblos indígenas a la integridad territorial y a elegir su propia vía de desarrollo. Prohíbe a su vez la transferencia de tierras tribales a entidades no tribales y empresariales.

La Constitución de la India, a través de su 73ª enmienda, allanó el camino para la adopción de un régimen legal y administrativo separado para las áreas tribales que permita a las tribus lograr un auténtico autogobierno. Esto se hizo con la promulgación de la Ley de Panchayats (sobre Extensión de las Áreas Registradas) de 1996 (PESA).

En la sección “Otorgamiento de Poderes a las Instituciones del Gobierno Local”, el artículo 243-G de la Constitución india “*instruye a los*

organismos gubernamentales centrales y estatales para que doten a las 'panchayats' (asambleas del pueblo) y a las municipalidades de la autoridad y el poder necesarios para permitirles funcionar como instituciones de autogobierno en lo relativo a:

- La preparación de planes para el desarrollo económico y la justicia social.
- La ejecución de planes para el desarrollo económico y la justicia social."

En lo que respecta solamente al turismo, hay 29 temas que figuran entre las atribuciones de las *panchayats*, incluyendo:

- Adquisición de tierra para proyectos de desarrollo; rehabilitación y reubicación de personas afectadas por cualquier proyecto emprendido en Áreas Registradas.
- Regulación del uso de la tierra y construcción de edificios.
- Regulación del uso de productos forestales menores.
- Provisión de agua para uso doméstico, industrial o comercial.
- Construcción de calles, alcantarillas, puentes, barcas, canales y otros medios de transporte y comunicación que se construyan en la región.
- Electrificación.

Los derechos de las instituciones de autogobierno locales en relación al desarrollo del ecoturismo son, entre otros:

- Otorgamiento de licencias para proyectos de turismo, edificios y áreas de actividad, incluyendo el derecho a negar permisos a la industria turística si ésta se niega a cooperar.
- Fijar, recaudar y conservar tasas, impuestos, tarifas y peajes.
- Participar en la preparación de planes de desarrollo económico y justicia social.
- Supervisar los negocios turísticos en relación a la explotación de la mano de obra y los recursos naturales, e iniciar procedimientos

penales en materia de explotación de mujeres y niños por parte de la industria turística, incluyendo el trabajo infantil.

Sin embargo, varios factores han limitado la capacidad de las *panchayats* de funcionar eficazmente como instituciones de autogobierno. Entre éstos se encuentran la no transferencia de poderes y recursos suficientes a los órganos de gobiernos locales, la incapacidad de éstos de generar los recursos necesarios y la ausencia de representantes de las mujeres y los sectores más débiles de la comunidad en los órganos electos.

Resultados de la investigación

Debilitamiento del gobierno comunitario

Existen varios ejemplos, en toda la India, de actividades y emprendimientos ecoturísticos realizados sin el consentimiento de las instituciones de autogobierno locales. La industria turística y las altas autoridades, tales como los Ministerios de Bosques y Turismo, han usurpado sus funciones, evitado los procedimientos establecidos y anulado las decisiones de las instituciones de autogobierno locales.

Democracia deficitaria en la toma de decisiones

Los poderes otorgados a las *panchayats* no reflejan, en la práctica, la letra y el espíritu de la norma.

El turismo es un tema transversal complejo que toca aspectos sociales, económicos, ambientales, institucionales y culturales, por lo que se vuelven indispensables el acceso a la información y el diálogo entre las *panchayats* y los ministerios de Turismo y Bosques. Sin embargo, parece no haber espacio para la

discusión entre las panchayats y la burocracia en la actual estructura de gobierno; tampoco ha habido intento alguno por crear tal espacio.

Existe un déficit absoluto en lo que respecta a la información y las consultas que deberían formar parte de la toma de decisiones democráticas sobre el desarrollo del ecoturismo. Las *panchayats* no son consultadas por el gobierno ni por ninguna otra parte involucrada cuando se preparan los planes y proyectos turísticos. A menudo se enteran de los planes en la etapa de implementación, cuando los promotores del proyecto tratan de obtener de la *panchayat* un “Certificado de No Objeción” simbólico para seguir adelante con la construcción. En esta etapa, las panchayats sienten que no pueden negarse a otorgarlo porque ya otros departamentos han dado su aprobación.

Un buen ejemplo de toma de decisiones unilaterales por parte de los gobiernos estatales se refiere a la adjudicación de tierras con fines ecoturísticos. Si bien la asignación de tierras boscosas para propósitos ecoturísticos la hacen únicamente los ministerios de Bosques, cuando los propios gobiernos emprenden actividades de desarrollo ecoturístico, dan en usufructo a promotores privados tierras no forestales, como granjas o praderas, ya sea comprándolas a las autoridades locales o simplemente arrendándolas en su nombre. Esto sucede incluso en las Áreas Registradas, donde tales adquisiciones y transferencias de tierras son inconstitucionales.

Mayores exigencias sin ganancias proporcionales para las instituciones de autogobierno

El desarrollo del ecoturismo impone a las instituciones de autogobierno locales exigencias que exceden su obligación de proveer los servicios

públicos esenciales para la población y satisfacer las necesidades de los turistas. Por ejemplo:

- *Desperdicios, particularmente desperdicios sólidos* – las *panchayats* se ven obligadas a retirar las grandes cantidades adicionales de desperdicios sólidos y no sólidos que dejan los turistas. En algunos casos, las autoridades estatales no han respondido a las repetidas solicitudes de las *panchayats*, que les pedían que recogieran y retiraran los desperdicios o que les dieran los fondos necesarios para hacerlo.
- *Instalaciones* – las *panchayats* son responsables de proveer las instalaciones básicas para la población local. Dichas instalaciones son también utilizadas por los turistas, sin que haya un rubro presupuestario aparte. Algunas veces las *panchayats* se ven obligadas a proveer instalaciones, tales como servicios higiénicos públicos, para satisfacer las necesidades del número creciente de turistas.

Pérdida de beneficios derivados del uso de la biodiversidad

Cuando el Ministerio de Medio Ambiente y Bosques estableció las Áreas Protegidas, grandes poblaciones indígenas y comunidades locales fueron desplazadas para crear parques nacionales y reservas de fauna. Ahora, los departamentos de bosques de muchos estados indios, incluyendo los elegidos para este estudio de caso, están planeando desarrollar el ecoturismo en muchas de las Áreas Protegidas. En muchos casos, las actividades implican que las comunidades indígenas y locales provean guías y empleados para los servicios de alojamiento, etc.

En segundo lugar, los centros turísticos, hosterías y hoteles se han



Ecoturismo Chhattisgarh

extendido sobre la periferia de las Áreas Protegidas. Esto ha llevado a la privatización de recursos de propiedad común a través del proceso de adquisición por parte de los gobiernos y arrendamiento a las compañías y empresarios privados. A consecuencia de esto, las comunidades han perdido el beneficio de los productos forestales y, en algunos casos, han perdido tierras de pasturas.

Además, las iniciativas de ecoturismo de propiedad comunitaria son aún marginales, comparadas con los proyectos desarrollados por grandes operadores turísticos, a menudo de nivel mundial. Las comunidades ven el ecoturismo como una forma de complementar sus ingresos, más que como una apropiación de ese mercado. Sin embargo, les resulta extremadamente difícil manejarse en un mercado tan ferozmente competitivo. En general, los gobiernos han dado poco apoyo a las iniciativas de propiedad comunitaria. Por otro lado, han presentado como ecoturismo diferentes opciones turísticas que ninguna relación tienen con la conservación.

Los proyectos 'Eco-desarrollo de la India' y 'Gestión Forestal Conjunta', financiados por el Banco Mundial, tampoco han contribuido mucho a destrabar la situación, ya que no se ocupan de los problemas de fondo, que son el acceso a los recursos naturales y el control de éstos por parte de las comunidades. El tema fundamental de los derechos comunitarios sigue sin resolución, y la administración pasa de la comunidad a manos de la industria del ecoturismo y sus actores.

Conclusión

Existen problemas inherentes a la forma en que el ecoturismo se está desarrollando en la India. El mismo es manejado mayormente por las empresas y los departamentos forestales, con poca participación de las comunidades en la toma de decisiones. Como resultado de ello, los beneficios van a parar en su mayoría al tesoro público y a los empresarios privados.

Los planes y las políticas, tanto centrales como estatales, propagan el ecoturismo sin tomar en cuenta las leyes y otras políticas existentes. Como se dijo antes, hay una necesidad urgente de reformar la legislación vigente para que tenga en cuenta la escala y los impactos del ecoturismo y el potencial para un mayor desarrollo.

Las Enmiendas 73^a y 74^a de la Constitución india otorgan derechos a las instituciones de autogobierno locales, poniendo bajo su jurisdicción asuntos relacionados con la tierra, el agua, el desarrollo socio-económico, el desarrollo de infraestructura, el bienestar social, la forestación urbana y social, el manejo de desechos y el mantenimiento de los bienes comunitarios. El desarrollo del ecoturismo cae en el ámbito de estos temas, por lo cual es importante que las decisiones sean tomadas por las instituciones de autogobierno locales. Dichas instituciones deben involucrarse en todos los niveles de desarrollo del ecoturismo, desde la aprobación del proyecto hasta su implementación, pasando por la planificación, el desarrollo, la comercialización, la evaluación, la supervisión y la investigación. Tienen el derecho de establecer marcos reglamentarios, y la responsabilidad de asegurar su

cumplimiento por parte de la industria turística debe corresponder a los gobiernos estatales y basarse en los acuerdos ambientales multilaterales pertinentes.

Las enmiendas también han fortalecido la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los ámbitos del sistema de gobierno en tres niveles. Es necesario reforzar su papel en el trazado del curso que debe seguir el desarrollo turístico de acuerdo con las aspiraciones comunitarias.

Además, la Ley de Tribus Registradas y Otros Habitantes Tradicionales de los Bosques (sobre reconocimiento de los derechos forestales), aprobada en 2006, garantiza el reconocimiento legal de los derechos de las comunidades tradicionales que habitan el bosque, corrigiendo parcialmente la injusticia causada por las leyes forestales mencionadas anteriormente, y da un primer paso hacia la posibilidad de que las comunidades y el público tengan voz y voto en la conservación de los bosques y la fauna y flora silvestres. La aplicación de esta ley podría ayudar a reiterar que las comunidades deben cumplir una función en la protección y el manejo de los bosques, y participar de los beneficios derivados del uso de la diversidad biológica.

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCÍA: Ecoturismo en India, por EQUATIONS, Octubre 2008

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera

Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273, Asunción, Paraguay

E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores

Octubre 2008



LA VIDA COMO COMMERCÍA: Ecoturismo en India.

Esta publicación fue realizada gracias el soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



Pueblo de Lata, Uttarakhand

EQUATIONS es una organización no gubernamental involucrada en la realización de campañas y defensa sobre asuntos de turismo y desarrollo en la India desde 1985. Nuestro trabajo se ha centralizado en el turismo y sus impactos sobre mujeres, niños, ecosistemas Pueblos Indígenas y comunidades dependientes de los recursos naturales. Con el paso de los años, nuestro trabajo se ha enfocado sobre temas relacionados con el rol de panchavats y otras instituciones de auto gobierno local en el contexto de influir en políticas e implementación de turismo, la participación de la comunidad en la toma de decisiones, los beneficios para la comunidad y la lucha por la sustentabilidad, desarrollo del turismo equitativo y centrado por personas a la sombra de la liberalización de comercio y la globalización corporativa.



EQUATIONS

415, 2nd C Cross, 4th Main Road, OMBR Layout, Banaswadi Post,
Bangalore 560043, India

Tel: +91.80.25457607 / 25457659 Fax: +91.80.25457665

e-mail: info@equitabletourism.org

www.equitabletourism.org



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Bioprospección en Costa Rica



El estudio de casos completo puede ser encontrado en:
www.globalforestcoalition.org

Resumen

La bioprospección es una forma de mercantilización de los recursos naturales concebida para generar beneficios económicos y, al mismo tiempo, ayudar a la conservación de los recursos. El concepto fue desarrollado en los años 80, principalmente por los profesores estadounidenses Eisner y Janzen, quienes propusieron un sistema por el cual los países genéticamente ricos pero económicamente subdesarrollados podrían capitalizar su riqueza natural ofreciendo a las empresas de los países desarrollados la posibilidad de acceder a sus recursos genéticos. Estas compañías usarían entonces su tecnología para desarrollar productos comercializables y se asegurarían por medio de patentes los derechos de propiedad intelectual sobre sus “inventos”.

Costa Rica es líder mundial en bioprospección, y está generalmente considerado como un país dedicado a la conservación. Pero una coalición de organizaciones ambientales costarricenses, académicos, pueblos indígenas y campesinos, miembros de la Red de Coordinación sobre Biodiversidad, cuestionan que la bioprospección haya realmente generado para el país los beneficios prometidos, y les preocupa que ayude a la apropiación de su capital genético así como del conocimiento tradicional local.

Además, la bioprospección está teniendo un impacto negativo sobre las comunidades en Costa Rica. Como se pudo comprobar en este estudio de caso, la apropiación privada del conocimiento y las plantas tradicionales a través de mecanismos de propiedad intelectual es un tema extremadamente complejo, que torna muy difícil cualquier clase de compromiso informado y la toma de decisiones por parte de la comunidad, sobre todo para las mujeres que, en general, tienen

menos acceso a la educación y un índice menor de alfabetización.

Por otra parte, el hecho de que la “propiedad” del recurso sea un concepto ajeno a las culturas indígenas creó también una gran confusión: ¿cómo puede – y de hecho, por qué debería – algo que ha formado parte de la cultura de un pueblo, y que siempre se ha compartido entre ellos y con otros, convertirse en propiedad de forasteros? Para el pueblo Ngobe Bugle, la diversidad biológica es un elemento esencial de la vida diaria. De ella obtienen medicinas, alimento, materiales para sus artesanías, y buena parte de su historia. Su conocimiento tradicional ha sido compartido con todos dentro de la comunidad y fuera de ella. Sin embargo, hoy en día, a causa de la amenaza de apropiación de su conocimiento, el mero acto de compartirlo dentro de la comunidad y externamente se está erosionando.

También han surgido conflictos en algunos Pueblos Indígenas porque algunos miembros de la comunidad eligieron vender plantas medicinales o



*Artesanías tradicionales hechas con plantas del bosque.
Foto: Marco Chia.*

compartir su conocimiento a cambio de una ganancia económica, algo que reprueba el resto de la comunidad. Es importante tener en cuenta que estos conflictos son originados por la necesidad de las personas de generar ingresos – y que hay personas no indígenas que están al tanto de la situación y listas para explotarla con el fin de obtener el conocimiento que buscan.

Mucho conocimiento tradicional es compartido por varios Pueblos Indígenas y cualquiera que lleve a cabo una transacción con un grupo puede provocar un conflicto con los demás. Estas dificultades para la toma de decisiones internas pueden ser aún mayores entre las comunidades pesqueras y campesinas de Costa Rica que, si bien no son indígenas, comparten muchos de los valores de los Pueblos Indígenas. La bioprospección puede también tener un impacto particularmente negativo sobre las mujeres, que están muy comprometidas con el uso, el mantenimiento y el intercambio de conocimiento sobre diversidad biológica en lo relativo a la alimentación.

El Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio)

El Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica (INBio) se ha vuelto un modelo en el campo de la “gestión de la diversidad biológica”.

Si bien su nombre sugiere que es una institución pública, INBio es de hecho una entidad privada, pero estrechamente vinculada con el gobierno. Creado en 1989 con el fin inicial de supervisar la confección de un inventario de biodiversidad, el INBio acrecentó su importancia al absorber las bases de datos del Museo Nacional y de otras instituciones importantes. Obtuvo más fondos y apoyo en especie a través de convenios de canje de “deuda por naturaleza”, exoneraciones

de impuestos y vehículos donados. Ganó además premios internacionales que reforzaron en gran medida su reputación. En 1991, firmó un contrato con la empresa farmacéutica Merck, el primero de una larga lista de acuerdos con empresas privadas del mundo entero.

Ahora INBio ejecuta proyectos con empresas, universidades e incluso gobiernos, nacional e internacionalmente, y recibe financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, de diversas fundaciones privadas, y de agencias de asistencia bilaterales. Describe sus actividades como: *“Un programa de bioprospección que utiliza enfoques científicos y tecnológicos modernos para buscar nuevos productos derivados de organismos silvestres de Costa Rica que sean de interés para las industrias química, farmacéutica, agrícola y biotecnológica.”*

El INBio tiene buenas relaciones con los ministerios del gobierno, los legisladores, las autoridades universitarias y numerosos altos funcionarios de la clase dirigente. Ex ministros del gobierno, abogados y banqueros influyentes, y figuras clave como Pedro León (director del plan del gobierno “Paz con la Naturaleza”), forman parte de su Asamblea General. Su estrecha relación con los sucesivos gobiernos ha beneficiado tanto al INBio como al gobierno, y ha logrado reforzar en gran medida la reputación de Costa Rica como líder mundial en materia de conservación.

Expropiando los recursos de Costa Rica

Sin embargo, con intención o sin ella, las actividades de INBio tienen consecuencias tanto sociales como ambientales.

Al día de hoy, el INBio ha firmado una treintena de acuerdos comerciales que,



Mujeres Ngobe Bugle. Foto: Marco Chia.

en los hechos, transfieren los recursos genéticos de Costa Rica a empresas privadas, obteniendo muy poco a cambio. Un comunicado emitido en 2002 por un órgano de Naciones Unidas por ejemplo, citaba la relación entre el INBio y Diversa, en ese entonces una empresa de biotecnología industrial con sede en los Estados Unidos (ahora fusionada y enfocada en los biocombustibles), como un ejemplo de acceso y distribución de los beneficios. Decía:

“Según los términos de este contrato, el INBio recolectará especímenes utilizando sus propias técnicas así como otras provistas por Diversa. INBio garantiza que dicha tecnología no será usada para recolectar ni procesar especímenes para otras empresas. La secuencia completa de DNA que INBio aisle para Diversa será propiedad de Diversa. Todo material aislado proveniente de estos sitios seguirá siendo propiedad de Costa Rica. Diversa pagará el salario y los gastos extra de al menos un miembro del

equipo de trabajo del INBio. Asimismo, pagará utilidades al INBio en caso de que Diversa otorgue la licencia de un producto a un cliente a partir de muestras provistas por el INBio. El INBio recibirá acceso a tecnología, equipamiento y creación de capacidad...”

Los beneficios para Diversa son claros. Pero los beneficios para el INBio son inciertos, sobre todo en relación con las ganancias que podrían o no generarse si los productos fueran desarrollados en el futuro. No se menciona, por ejemplo, ningún mecanismo de control relacionado con este punto.

Desafortunadamente, no existe otra información disponible para el público. COECOeiba había pedido información sobre la relación INBio – Diversa así como una copia del contrato, al entonces Ministro de Medio Ambiente y Energía, Sr. Carlos Manuel Rodríguez. En respuesta a esta solicitud, el Sr. Rodríguez reveló que Diversa había patentado métodos o

aplicaciones relacionadas con dos secuencias de genes: Cottonase (una enzima utilizada en el procesamiento industrial del algodón) y Green F-P (una proteína fluorescente para investigación médica). Asimismo declaró que *“el contrato firmado entre el INBio y Diversa es considerado información confidencial y debe, por lo tanto, ser protegido.”*

El INBio conoce que su trabajo de bioprospección puede dar como resultado el patentamiento de la riqueza genética del país tal y como se desprende de un artículo de marzo del 2008 publicado en La Nación que decía: *“[los especialistas] del Instituto Nacional de Biodiversidad trabajan en la búsqueda de nuevos antibióticos. Este grupo tiene la responsabilidad de probar unos 2.000 hongos y bacterias de la colección de INBio. ...[las cepas prometedoras] serán enviadas al Centro Nacional de Biotecnología de España, donde realizarán más pruebas con bacterias que requieren de laboratorios con un mayor nivel de seguridad. Allí se obtendrá información más profunda y, de este modo, se podría patentar un nuevo antibiótico obtenido gracias al estudio de la biodiversidad costarricense.”*

Acuerdos secretos

Un contrato firmado en 1991 con Merck empujó al INBio a negociar sobre biodiversidad. Pero si bien se refería a bienes públicos, los detalles de este contrato no fueron revelados: se mantuvo en secreto tanto la sustancia como la naturaleza de las negociaciones. Se sabe, sin embargo, que el Ministro de Medio Ambiente nunca estuvo presente en estas negociaciones, a pesar de su responsabilidad de velar por la protección de los recursos naturales de Costa Rica.

Lo público es que Merck había pagado un millón de dólares por adelantado a INBio luego de firmar el contrato, y

luego US\$ 100.000 al Ministerio de Energía y Medio Ambiente para el sistema de áreas protegidas. Merck desembolsó también US\$ 135.000 para la compra de equipamiento científico y para la obtención de extractos químicos de insectos, plantas y micro-organismos. El INBio recibiría regalías si los extractos recolectados eran usados en productos comerciales. En 1994 se firmó un segundo contrato a dos años con similares términos, y en 1997 se firmó un tercer acuerdo. Sin embargo, en 1999, Merck rescindió su contrato con el INBio para dedicarse al análisis de las muestras.

Para Merck, el contrato tenía grandes ventajas: acceso exclusivo a las muestras recolectadas; bajo costo de la mano de obra (los parataxonomistas – investigadores de campo contratados localmente – eran pagos por Costa Rica); e incalculables beneficios en términos de reputación. El millón de dólares estadounidenses que Merck pagó a Costa Rica era poca cosa para una empresa con ganancias anuales que superan los 8.000 millones de dólares. Aunque ninguna muestra llegara nunca al mercado, los beneficios por RR.PP. que Merck obtuvo en el negocio no tienen precio.

Para Costa Rica, las ventajas económicas fueron pocas y las regalías no estaban garantizadas. El INBio se benefició de alguna transferencia de tecnología, pero las regalías que recibiría si Merck desarrollara un producto comercial, aun siendo inciertas, es probable que no superen el 5 por ciento. Dado que muy pocas muestras terminan siendo utilizadas en productos comerciales, los pagos por adelantado parecen ser el beneficio más importante para el país.

Si bien el contrato con Merck ha sido el de mayor notoriedad, el INBio firmó acuerdos similares con instituciones como el British Technology Group y Kew Gardens, Bristol Myers Squibb y la Universidad de Cornell.

Este año, el diario Extra informó que Costa Rica extendería la cooperación ambiental a China. “...En Beijing, el Ministro de Comercio Exterior, Marco Vinicio Ruiz...señaló que el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica discutió la posibilidad de cooperar con China en protección ambiental y biofarmacia. El 25% de la investigación sobre diversidad biológica del mundo se realiza en Costa Rica, y es posible que dicha investigación sea usada por empresas farmacéuticas chinas especializadas en productos naturales, señaló el Ministro durante una visita oficial a China para fortalecer las relaciones económicas bilaterales.”



Vestidos de mujeres. Foto: Marco Chia.

Si bien los detalles de estos acuerdos también se mantuvieron en secreto, hay algunas características comunes. En particular, las empresas deben en general asumir el compromiso de cubrir los costos de investigación en el país, realizar una contribución equivalente al 10 por ciento de su presupuesto para las áreas protegidas del estado, pagar regalías por los productos que llegan a comercializarse, contribuir a la transferencia de tecnología y a la capacitación de los científicos de Costa

Rica y, en muchos casos, a donar el equipamiento y la infraestructura necesarios para el desarrollo de la investigación.

Ausencia de los beneficios prometidos para Costa Rica

De la revisión de los documentos realizada por COECOceiba surgió que sólo algunos de los beneficios prometidos al país se hicieron realidad. El financiamiento para el sistema nacional de áreas de conservación es importante, pero un estudio realizado por Nagoda y Tverteraas en 2000 descubrió que las contribuciones en efectivo destinadas al sistema de áreas de conservación han disminuido año tras año.

A pesar de su éxito y su buena reputación a nivel mundial, el INBio en sí carece de los recursos de las empresas con las que hace negocios. Su presupuesto operativo anual es de unos 6 millones de dólares. Diversa paga menos de US\$ 6.000 al año por los dos productos desarrollados a partir de recursos del país.

Costa Rica tiene de hecho grandes posibilidades de perder mucho, porque se ha patentado la riqueza genética del país. La ausencia de transferencia tecnológica también reduce las posibilidades de Costa Rica de hacer uso comercial de su propia diversidad biológica en el futuro, si quisiera hacerlo.

Venta de conocimiento tradicional

Una de las características más sobresalientes y preocupantes de la bioprospección en general es que, salvo por el pago de salarios a los paratoxonimistas locales, el conocimiento tradicional de los Pueblos Indígenas y las comunidades locales, que son quienes han conservado y

mejorado las especies silvestres nativas (y han hecho posible su desarrollo comercial), no ha recibido reconocimiento alguno.

La bioprospección considera el conocimiento humano como algo gratuito. En cambio, las empresas que desarrollan productos comerciales a partir de recursos genéticos obtienen patentes que garantizan sus derechos de propiedad intelectual, lo cual implica que las actividades de investigación y desarrollo son más importantes que el conocimiento tradicional utilizado para identificar el material potencialmente útil.

Perjuicios para las comunidades

La bioprospección demostró también ser nociva para los pueblos indígenas y las comunidades locales de Costa Rica. Durante los últimos 3 años, COECOeiba documentó sus impactos a partir de discusiones con los Pueblos Indígenas de territorios de los Ngobe Bugle y con diversas organizaciones locales.

Según el director ejecutivo de la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad (CONAGEBIO, un organismo público responsable de las solicitudes de acceso), ninguna autorización fue nunca otorgada a INBio ni a otra institución o persona para operar en los territorios indígenas. Sin embargo, algunos indígenas dijeron que, a veces, personas no identificadas deambulaban por su comunidad en busca de plantas o preguntando sobre medicinas tradicionales.

La diversidad biológica es un elemento esencial en la vida diaria de los Ngobe Bugle usan las plantas y animales nativos para obtener medicinas y alimento, y para realizar sus artesanías. Su historia y cultura están estrechamente ligadas con la naturaleza que los rodea.

Asimismo, el compartir es fundamental para su forma de vida. El conocimiento tradicional siempre ha sido compartido entre todos en la comunidad y con algunos de fuera de ella. Sin embargo, hoy en día, a causa de la amenaza de apropiación de su conocimiento, esta cultura de compartir se está erosionando, generando confusión y conflicto, y socavando el estilo de vida que ha preservado y mejorado la diversidad biológica por siglos.

Los conflictos también han surgido en algunos Pueblos Indígenas porque algunos miembros de la comunidad eligieron vender plantas medicinales o compartir su conocimiento a cambio de una ganancia económica, algo que reprueba el resto de la comunidad. Es importante tener en cuenta que estos conflictos son originados por la necesidad de las personas de generar ingresos – y que hay personas no indígenas que están al tanto de la situación y listas para explotarla con el fin de obtener el conocimiento que buscan.

Mucho conocimiento tradicional es compartido por varios Pueblos Indígenas y cualquiera que lleve a cabo una transacción con un grupo puede provocar un conflicto con los demás. Estas dificultades para la toma de decisiones internas pueden ser aún mayores entre las comunidades pesqueras y campesinas de Costa Rica que, si bien no son indígenas, comparten muchos de los valores de los Pueblos Indígenas. La bioprospección puede también tener un impacto particularmente negativo sobre las mujeres, que están muy comprometidas con el uso, el mantenimiento y el intercambio de conocimiento sobre diversidad biológica en lo relativo a la alimentación.

La revisión documental de COECOeiba no arrojó ningún documento que señale beneficio alguno para las comunidades locales, las comunidades pesqueras tradicionales o

los pueblos indígenas; y ninguna comunidad ha participado en ninguna negociación que pudiera considerarse beneficiosa para su identidad cultural y su estilo de vida. Al parecer, ninguna comunidad se ha beneficiado con esta nueva y contradictoria visión del mundo que valora la biodiversidad sólo en términos económicos.

Daño ambiental

Quienes propusieron la bioprospección inicialmente, argumentaron que la misma genera un impacto ambiental muy bajo. Sin embargo, en algunos casos se ha plantado monocultivos de ciertas especies para mejorar el proceso de bioprospección.

Empleo local

Los defensores del INBio argumentaron que las poblaciones locales se beneficiarían a través del empleo – ya que INBio contrata lugareños para trabajar como parataxonomistas – y describen a su fuerza de trabajo como “un pequeño ejército”. Pero la investigadora Lisa Campbell sostiene que *“Gran parte del discurso sobre los parataxónomos es paternalista y condescendiente y, con sólo treinta parataxónomos empleados a comienzos de los noventa, el empleo creado es bastante exiguo.”* Esta opinión sigue siendo válida, y puede que haya ahora aun menos personas empleadas dado que ya no se realiza tanta bioprospección con parataxonomistas, pero el estudio de caso no encontró otros estudios sobre bioprospección y empleo.

Un camino hacia adelante

En Costa Rica, todos los pueblos indígenas han emprendido un proceso de definición de sus derechos comunitarios en lo relativo al conocimiento tradicional, con el fin de

evitar su apropiación por personas no indígenas. En cada territorio, se han establecido mecanismos para la toma de decisiones que siguen su estilo tradicional, y las comunidades saben que tienen derecho a decir “no”. Dichos mecanismos fueron establecidos también para fortalecer la coordinación entre varios pueblos sobre otros asuntos que serán revisados en consulta con todos los Pueblos Indígenas de los veinticuatro territorios indígenas existentes.

Para las comunidades de pescadores y campesinos tradicionales, definir sus derechos es un poco más complejo. Quienes desean dedicarse a la bioprospección deben negociar individualmente con cada propietario de tierras, en lugar de hacerlo colectivamente. No obstante, las comunidades campesinas han iniciado un proceso de trabajo sobre el tema de la diversidad biológica y el fortalecimiento de su identidad, para poder definir sus derechos colectivos.

Conclusiones

La bioprospección responde a una visión del mundo actualmente en boga: sólo podemos conservar y cuidar aquello que comprendemos y valoramos, y para lograr comprender hemos creado la bioprospección. Sólo entonces podremos valorarla. Este enfoque promueve un negocio que genera millones de dólares para un puñado de empresas que aprovechan el conocimiento cultural de las comunidades locales e indígenas que han conservado, usado y mejorado la diversidad biológica gracias a prácticas colectivas que deben ser compartidas para que puedan sobrevivir. Para estos pueblos no ha habido beneficios. Por el contrario, el proceso los está perjudicando, creando conflictos dentro de las comunidades y entre ellas, y erosionando su cultura de intercambio del saber.

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCÍA: Bioprospección en Costa Rica, por COECOCEIBA, Octubre 2008

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera

Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273

Asunción, Paraguay

E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Fotografía de tapa: semilla de cacao.

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores

Octubre 2008



LA VIDA COMO MERCANCÍA: Bioprospección en Costa Rica.

Esta publicación fue realizada gracias al soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



Don Chico: un médico tradicional, Pueblo Indígena Ngobe Bugle. Foto: Marco Chia

COECOCEIBA-AT es una organización no gubernamental sin fines de lucro fundada en abril de 1999. Está integrada por miembros provenientes de diversos sectores sociales (académico, profesional, ecologista y campesino) y su personal cuenta con más de quince años de experiencia en el diseño y ejecución de proyectos de construcción y fortalecimiento de la gestión local, luchas y campañas ecologistas y actividades de incidencia a nivel político y legal.

COECOCEIBA-AT es miembro de diversas redes a nivel nacional e internacional y participa en las principales instancias del movimiento popular costarricense así como en las principales luchas ecologistas por los bosques, la biodiversidad y los pueblos que dependen de ella así como contra políticas que atentan contra el ambiente y el pueblo a nivel internacional, centroamericano y latinoamericano.

En COECOCEIBA – AT trabajamos por el fortalecimiento, construcción y defensa de sociedades sustentables por lo que la lucha por la justicia, la participación ciudadana en la toma de decisiones, la equidad, el ambiente, las comunidades locales, los Pueblos Indígenas y contra el neoliberalismo son aspectos centrales de nuestra labor.

COECO-Ceiba, Amigos de la Tierra, Costa Rica
apartado postal 12423-1000 San José, Costa Rica
Tel: (506) 223-3925 Fax: (506) 223-3925
e-mail: coecoceiba@gmail.com www.coecoceiba.org



COMUNITADES
ECOLOGISTAS
la Ceiba
amigos de la tierra
Costa Rica



LA VIDA COMO MERCANCÍA: mecanismos de mercado para la conservación en Paraguay



El estudio de casos completo puede ser encontrado en:
www.globalforestcoalition.org

I. Introducción y Antecedentes

Las actividades de entidades conservacionistas privadas, tanto nacionales como internacionales, adquirieron nuevos bríos en Paraguay durante la era democrática que se inició con la caída de la dictadura de Stroessner en febrero de 1989.

El régimen democrático (al menos en lo referente a derechos políticos y libertades cívicas) que le sucedió ignoró el gran descalabro de la situación de la tenencia de tierras ocasionado por la dictadura y no dio solución a los múltiples casos de usurpación de tierras comunales, tanto indígenas como campesinas, que la dictadura distribuyó a su clientela política.

De hecho, sucedió todo lo contrario. Los propietarios que surgieron de este proceso de transferencias ilegales recibieron el apoyo del nuevo régimen para mantener su dominio sobre esas tierras, mientras que los pleitos iniciados por campesinos e indígenas raras veces se resolvieron a favor de los habitantes originales, a pesar de que la Constitución Nacional reconoce formalmente el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales.

Durante la década de los 90, se suma un nuevo actor a la privatización de tierras: las instituciones conservacionistas. Estas han estado implicadas, por ejemplo, en la privatización del último remanente boscoso del Mbaracayú, territorio ancestral de los pueblos Ache Guayakí y Ava Guaraní. Durante la última década, dichas instituciones conservacionistas han consolidado su apropiación de tierras y, con la proliferación de organizaciones afines, se procedió a privatizar nuevos segmentos de territorios ancestrales de los más de 20 pueblos originarios del territorio paraguayo. A más de la adquisición de estas parcelas de tierra, se da inicio a la declaración de reservas privadas sobre fincas

agropecuarias, aprovechando que la Ley 352 estipula que las áreas protegidas privadas no pueden ser expropiadas ni confiscadas por razón alguna, con lo cual se niega a los indígenas todo derecho a reclamarlas.

II. Análisis de la Ley 3001/06 de valoración y retribución de los servicios ambientales

La Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales (Ley 3001/06, también llamada Ley de Pago de Servicios Ambientales o PSA) tenía por objetivo promover la conservación de los bosques. Sin embargo, es probable que tenga efectos adversos sobre los pueblos indígenas y otros sectores pobres de la sociedad, como los pequeños agricultores, y sobre la diversidad biológica. Esta ley, que fomenta la venta de servicios ambientales creando un mercado para ellos, fue aprobada sin consulta suficiente con los movimientos sociales, los pueblos indígenas y las organizaciones de pequeños agricultores.

Cuando la Ley de Valoración y Retribución de los Servicios Ambientales fue adoptada, no incluía reglas específicas ni respaldos financieros. Sólo estipulaba que todos los propietarios de tierras y sus componentes naturales que generan "servicios ambientales" tendrán derecho a la compensación correspondiente por esos servicios. No hubo ningún cálculo del presupuesto total que esto requeriría.

La principal fuente de financiación para el sistema de PSA sería lo recaudado a través del pago de "compensaciones" sufragadas por empresas cuyas actividades tienen impactos ambientales negativos en otras zonas del país. Los proyectos de infraestructura que causen impactos importantes (de acuerdo con su Valoración de Impacto Ambiental) deben prever con este fin un margen



Agua contaminada con agro tóxicos en la cercanías de la comunidad de Arroyo Claro. Foto: Miguel Lovera

del 10% en su presupuesto. Teóricamente, esto significa que pueden compensar los impactos que provocan pagando por proteger la diversidad biológica en algún otro lugar. En otras palabras, el PSA paraguayo legaliza toda una serie de pecados ambientales.

La ley también absuelve a los terratenientes que han infringido la legislación sobre los bosques (Ley Forestal nº 422/73), que estipula que se debe mantener al menos el 25% de la cobertura original de bosque en cada finca. Ahora, esos terratenientes pueden compensar sus desmontes ilegales comprando certificados de compensación de biodiversidad. Mientras tanto, aquellos que han respetado la prohibición de deforestar y han mantenido más del 25 % de la cobertura boscosa de sus tierras, reciben compensación simplemente por obedecer la ley y podrían recibir pago por estos "servicios ambientales".

Es importante analizar propuestas teóricas aparentemente inocentes como el PSA teniendo en cuenta el impacto que pueden tener en el gobierno público, especialmente en países donde la corrupción es un problema ampliamente reconocido, como es el caso en el Paraguay. Mientras los Sistemas de Información Geográfica (GIS) han tenido un impacto positivo muy importante en la gestión de los bosques en general (ya que permiten una verificación relativamente fácil de la cobertura arbórea), el camino entre observar un pecado ambiental y conseguir que el infractor pague puede ser excepcionalmente largo y desigual en un país como el Paraguay.

En realidad es muy difícil recibir el pago por servicios ambientales, especialmente para los poseedores de pequeñas tierras que no tienen parientes ni amigos gobernando el sistema. En el país, existen numerosos casos de otros subsidios públicos que no han llegado a su destino (y algunos

que además han llegado a destinatarios totalmente ilegítimos).

Para analizar completamente los impactos ambientales del sistema de compensación es necesario analizar su eventual eficacia a nivel nacional. No basta considerar los índices de deforestación. La expansión de la soja, por ejemplo, es considerada por muchos como uno de los problemas ambientales y sociales más importantes en el Paraguay. Sin embargo, está programado plantar 2,8 millones de hectáreas de soja en el 2008, y los productores esperan llegar a 4 millones de hectáreas de aquí al 2010. El avance de la soja constituye una amenaza patente a los remanentes boscosos del país y el sistema de compensaciones no resuelve este dilema.

¿Se beneficiarán los pobres?

Siempre se ha considerado que los sistemas de PSA beneficiarán a los pobres, dado que muchos de los ecosistemas más preciados del planeta están habitados por pueblos indígenas u otras comunidades sin recursos económicos. Sin embargo, existe un obstáculo legal a menudo casi insuperable: muchos de los grupos más pobres de la sociedad no tienen título legal sobre su tierra.

Si bien algunos sistemas legales, incluyendo el paraguayo, reconocen oficialmente el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de tierra, y por lo tanto, a la compensación de PSA, no se debe subestimar la brecha entre los derechos territoriales oficialmente reconocidos y el control real que ejerce sobre sus territorios originarios la mayoría de los pueblos indígenas de América.

Además, esta ley deja planteadas otras preguntas. Por ejemplo, ¿qué sucede con los pueblos indígenas, campesinos y pequeños o medianos propietarios que han firmado contratos sometiendo

sus propiedades a servicios ambientales, si no cumplieren con las cláusulas del contrato o si el proyecto fracasase por razones externas, tales como los incendios forestales?

Además, la competencia por la posesión y uso de la tierra, introducida por los conservacionistas, se erige en un obstáculo infranqueable para las comunidades indígenas, las que ven sus reclamos perjudicados, ya que los propietarios actuales especulan con el valor de la tierra, que terminan vendiendo al mejor postor.

De acuerdo a expertos jurisconsultos, esta ley no es equitativa ya que exige, como primer paso, someter el proyecto de PSA a una evaluación de impacto ambiental. El costo de esta evaluación es prohibitivo para muchos pequeños y medianos propietarios, que quedarán por lo tanto excluidos de los beneficios que el PSA habría podido aportarles.

III. Estudio de caso

a) Pago de Servicios Ambientales en el Chaco Paraguayo

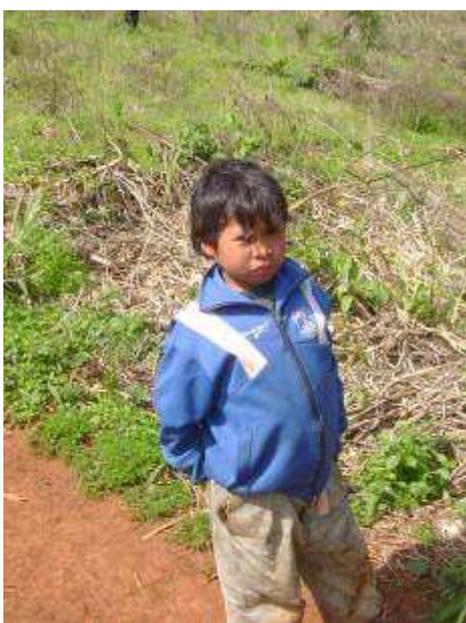
En el Chaco, Región Occidental del Paraguay, los pueblos indígenas sufrieron la presión de la actividad ganadera desde los albores de la colonización europea de sus territorios.



Plantaciones de soja en Paraguay. Foto: Simone Lovera

Sin embargo, ésta no implicó la expulsión total de sus poblaciones (salvo excepciones) hasta muy recientemente. En la actualidad, los pueblos indígenas del Chaco sufren las presiones del avance de la ganadería, fortalecidas por la migración de la actividad desde los campos de la región oriental, a su vez designados aptos para la expansión de la soja destinada a responder a la demanda internacional.

El pueblo nivaclé de la comunidad de Mistolar en el *Sitio Prioritario para la Conservación de Pozo Hondo* de unas 29.876ha, exploró la posibilidad de incrementar sus ingresos a través de la venta de “servicios ambientales”, en el marco de la Ley de PSA. Con ese fin, encargó en el año 2007 a la Fundación Yvy Pora, la realización de los estudios de factibilidad necesarios para la toma de decisiones (*Plan de Manejo de los Servicios Ambientales de las Tierras de la Comunidad Indígena de Mistolar*). Pero requerimientos tales como la formulación de propuestas y proyectos, la determinación de la línea de base, el cumplimiento de la normativa referente a evaluación de impactos ambientales y, sobre todo, la evaluación de la conveniencia socioeconómica de los mecanismos de PSA para la



Comunidad de Arroyo Moroti, Foto: Simone Lovera

comunidad, resultan excesivamente onerosos para las comunidades. Así, seguirían sin poder competir con el sector privados o las iniciativas de los grupos conservacionistas, y tendrían escasas probabilidades de calificar para el PSA.

Al igual que la comunidad de Mistolar y que el pueblo nivaclé, los otros pueblos del Chaco se encuentran en la misma situación, en cuanto al acceso a la tierra y a los recursos naturales, capitalización e infraestructura comunitaria. Las necesidades primordiales comunes a todos los pueblos del Chaco, manifestadas durante una serie de talleres de consulta, incluyen el aislamiento geográfico, la discriminación y marginalización social, la usurpación de territorios ancestrales y la carencia de tierra y recursos naturales.

La principal causa de la pobreza identificada por los participantes en los talleres es la pérdida de los territorios ancestrales. Este hecho no solamente resulta en la falta de tierra y recursos naturales, sino que también impide la continuidad de los estilos de vida ancestrales. Estos estilos de vida, basados en conocimientos desarrollados y adquiridos a lo largo de milenios de permanencia en el territorio, permitían a los aborígenes del Chaco el goce de una vida saludable y plena y en equilibrio con la naturaleza. Los requerimientos de áreas mínimas por habitante del territorio son cruciales para el mantenimiento del equilibrio ambiental, evitando transgredir los umbrales de cambio aceptables para cada ecosistema y sobrepasar la capacidad de carga de los sistemas naturales. Con el avance de la frontera agropecuaria sobre el Chaco – estimulado últimamente por la migración de la ganadería de la región Oriental hacia el Chaco Boreal debido a la expansión del cultivo de la soja – las oportunidades de acceso a la tierra para estos pueblos son mucho menores.

A este último hecho se le agrega el avance de las áreas de conservación privadas sobre los últimos remanentes de áreas naturales, cuya biodiversidad las hace muy valiosas para esos pueblos desde el punto de vista la subsistencia cultural.

Según indican líderes indígenas de los pueblos angaité, ayoreo y guaraní ñandeva, varias reservas naturales han sido establecidas en sus territorios ancestrales sin informarlos ni mucho menos obtener previamente su consentimiento libre e informado (como lo ordena la Convención 169 de la OIT, que el Paraguay ratificó). De acuerdo a los líderes, un espeso velo de secreto cubre a estos emprendimientos y pone en desventaja una vez más a los pueblos indígenas del Chaco en sus reclamos territoriales.

b) Pago de Servicios Ambientales en Territorio Mby'a

El territorio ancestral del pueblo mby'a ocupaba aproximadamente un tercio de la Región Oriental del Paraguay, unos 80.000 km². Al presente, la mayor parte de este territorio ha sido convertido a la agricultura extensiva, mecanizada y de gran escala, principalmente para el monocultivo de soja en rotación con maíz, trigo y girasol, entre otros. La expansión de estos cultivos los ha llevado hasta las fronteras de las tierras indígenas del pueblo mby'a, debido al extraordinario incentivo de los precios record del mercado internacional de granos en los últimos años, determinados a su vez por la duplicación de la demanda propiciada por la estrategia global de producción de agrocombustibles para reemplazar los combustibles fósiles.

En la actualidad, solo restan unas 60.000 ha de bosque, distribuidas en parcelas separadas entre los departamentos de Itapúa y Caazapa. Este territorio boscoso remanente del territorio ancestral mby'a es disputado por las organizaciones

conservacionistas, aliadas del Estado, y por el pueblo mby'a que los reclama en base a sus derechos ancestrales y constitucionales. El área se encuentra en su totalidad en manos privadas, con la excepción de unas 10.000 ha que pertenecen formalmente a comunidades indígenas mby'a.

El reclamo de los indígenas comprende todo el bosque remanente, con el objetivo de mantenerlo intacto en base a su estilo de vida tradicional, el que implica, como en el caso de los pueblos del Chaco, la completa adaptación a la dinámica ecológica de las formaciones boscosas del lugar.

La estrategia de los conservacionistas, sin embargo, consiste en consolidar un sistema de áreas protegidas privadas, en el que los aborígenes tendrán acceso limitado y derechos a la caza y recolección controlados por las instituciones de conservación. Este planteo riñe con sus derechos constitucionales, ancestrales, con la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas de Naciones Unidas y con la Convención No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que restringe el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas.

De acuerdo a los líderes indígenas del pueblo mby'a, los conservacionistas, en su afán por implementar esta estrategia, recurren a la compra de tierras en el territorio mby'a con fondos provenientes de donantes extranjeros principalmente. En este proceso de privatización de las tierras de los mby'a, se han producido ya numerosos desencuentros que van desde la profanación de áreas sagradas hasta la bioprospección desautorizada. Además, las relaciones entre los mby'a y los conservacionistas se ve turbada por el rol del Estado y de la cooperación multilateral, los que promueven agresivamente la creación de un área protegida restrictiva de los derechos ancestrales del pueblo mby'a.

Los impactos antes mencionados sobre pueblos indígenas también se ven en las áreas de compensación que pertenecen tradicionalmente a las comunidades Mby'a Guaraní de los cerros de San Rafael, en el sur del Paraguay. Los cerros de San Rafael han sido propuestos para la demarcación como parque nacional, una propuesta que suscita la enérgica oposición de los Mby'a Guaraní, quienes los consideran como su patria ancestral (tekoha guazú) y temen que sus reclamos territoriales sean socavados si la zona es declarada oficialmente como una reserva natural.

La mayoría de las tierras en los cerros de San Rafael también son consideradas propiedad de particulares, y el área entera está bajo grave presión ya que los extensos monocultivos de soja que se extienden al este y al sur de los cerros están avanzando rápidamente sobre los bosques que restan. Se prevé que tanto los productores de soja de la zona como los terratenientes que todavía poseen una cantidad considerable de bosques dentro de la reserva propuesta se beneficien enormemente de la propuesta de compensar el daño causado por la expansión de soja: los productores de soja podrán seguir plantando, y los propietarios de tierras boscosas recibirán generosas compensaciones por conservar bosques en otro lugar.

El pueblo mby'a guaraní, en comunidades como Arroyo Morotí y Arroyo Claro, por otro lado, puede tener que pagar un precio alto, aunque no sea financiero. Ante todo, ya padecen de la expansión persistente de monocultivos de soja. Sus fuentes de agua dulce están peligrosamente contaminadas debido a la escorrentía de los agrotóxicos usados en las plantaciones de soja circundantes y al manejo de pasturas con agroquímicos.

La comunidad de Arroyo Morotí en particular ha expresado su grave preocupación frente la disminución de

la calidad del agua potable en el arroyo del que dependen, que ha sido seriamente contaminada por agrotóxicos utilizados por un productor de soja cercano. Además, debido a la demanda en aumento de tierra hay incursiones regulares en el bosque. El bosque de la comunidad de Arroyo Claro, por ejemplo, fue devastado por la invasión de agricultores hace diez años. Después de ocho años gastados en busca de soluciones legales, consiguieron que los invasores dejaran las tierras hace dos años. Desgraciadamente, regresaron en septiembre del 2007 y de nuevo amenazaron con continuar deforestando la zona. Como consecuencia de estos problemas ambientales, miembros del pueblo mby'a guaraní han terminado en los



Arroyo Claro community in the San rafael area. Photo: Simone Lovera

vertederos de Caaguazú y hasta en las calles de Asunción, la capital del Paraguay, donde llevan una vida de marginalidad.

Pero las comunidades mby'a guaraní también podrían ser afectadas negativamente por la expansión de las reservas privadas, que supuestamente deberían compensar la expansión de la soja. En algunas de sus áreas de caza ya fueron seriamente restringidos, resultando en el uso excesivo de las áreas restantes y la desnutrición debido a la escasez de proteínas. Además, los reclamos por sus derechos territoriales se vieron frustrados por la posibilidad

de que los propietarios de reservas particulares reciban compensaciones a través del plan de PSA. Estos derechos de los terratenientes, tanto dentro como fuera del área de reserva natural designada, son disputados por los Mby'a, quienes consideran el área entera como parte de su *tekoha guazú*, un suelo que siempre han manejado sustentablemente.

Las comunidades están disgustadas por el hecho de que terratenientes que adquirieron grandes cantidades de tierra ilegalmente o en circunstancias dudosas durante la dictadura están ahora esperando poder cobrar por los "servicios ambientales" prestados por esos bosques que los Mby'a Guaraní han conservado por siglos.

¿Podrán las comunidades Mby'a beneficiarse con el PSA?

Por supuesto, para valorar los impactos del PSA sobre los Pueblos Indígenas es también vital considerar los posibles efectos positivos. Desde un punto de vista legal, comunidades como el pueblo mby'a guaraní de San Rafael en

el sur del Paraguay, podrían pedir el PSA por las áreas que son legalmente suyas. Para hacer esto, sin embargo, hay varios obstáculos que deben superar, y ante todo la barrera del idioma. Otro obstáculo es que la mayoría abrumadora de estos Pueblos de los bosques carecen de los conocimientos de marketing necesarios para vender "servicios ambientales", como el secuestro de carbono, en un mercado cada vez más convulsionado. El requisito de realizar la valoración de los impactos ambientales antes de ofrecer "servicios ambientales" también impedirá la participación de los propietarios de tierras pobres en el sistema, ya que éste es un proceso muy costoso. Las grandes zonas de tierra de un propietario individual definido evidentemente tendrán una ventaja competitiva sobre tierras territoriales controladas por las (no siempre bien definidas) comunidades.

La venta de "servicios ambientales" también podría resultar en serios problemas de gobernabilidad, ya que no siempre está claro si el jefe de una comunidad tiene el derecho o el mandato a realizar tal transacción legal.



Casa abandonada en las cercanías de los cerros de San Rafael. Foto: Simone Lovera.

En general, debe ser advertido que transformar la economía actual, predominantemente no monetaria de las comunidades indígenas en una economía monetaria también tendrá un impacto profundo sobre muchos valores y tradiciones culturales y ambientales.

Las mujeres serán probablemente las que más sufran, ya que sus intereses son pasados por alto en las transacciones comerciales

existe ningún servicio público formal de provisión de agua potable cerca de las comunidades, y comprarla sería imposible debido a las distancias a recorrer (especialmente si se considera que las comunidades no tienen medios de transporte).

IV. La ley de PSA y la gobernabilidad ambiental

En resumen, la ley de PSA paraguaya probablemente tendrá varios impactos negativos sobre los pueblos indígenas



Manifestación en contra de la producción de soja a gran escala y la mesa redonda sobre soja responsable, Agosto 2006. Foto: Sobrevivencia

normalmente controladas por los hombres. Las mujeres también tienen un puesto desventajoso en las economías monetarias en general, ya que pasan una parte importante de su tiempo en actividades como la atención de sus hijos y tareas domésticas que no son recompensadas en términos monetarios. Además, generalmente están mal pagadas en el mercado laboral formal, y tienen la responsabilidad de suministrar a la familia de agua potable y otros artículos no valuados en términos monetarios.

Con relación al agua, no importa cuánto dinero se pueda ganar por la venta de "servicios ambientales": el agua potable limpia y saludable no puede ser obtenida de otra manera que de sus fuentes tradicionales, pues no

y otros sectores pobres de la sociedad, tales como los campesinos sin tierras y las mujeres, porque:

- Paraguay tiene una distribución de tierra sumamente injusta y la mayoría absoluta de cualquier fondo irá indudablemente al bolsillo de los grandes terratenientes.
- La ley frustra los programas de reforma agraria y reclamos en curso de los pueblos indígenas sobre derechos territoriales, ya que se incrementará el valor de tierras sin uso.
- El sistema, seguramente, estará sujeto a los serios problemas de gobernabilidad imperantes en el país. En particular, es probable que grupos políticamente influyentes tendrán mucho mejor acceso a los fondos que los grupos políticamente marginados como los pueblos indígenas y

pequeños agricultores. Un gobierno malo, con la corrupción imperante y mecanismos basados en el mercado de la conservación son una combinación peligrosa. La experiencia de la aplicación de la ley de fomento a la reforestación arroja lecciones más que importantes en este sentido.

los pueblos indígenas, mientras se otorga una salida legal a quienes infringieron alevosamente las leyes ambientales del país.

V. Conclusión

En los casos estudiados en el Paraguay, se puede ver que los mecanismos mercantiles de conservación de la naturaleza introducen o, al menos, exacerbaban, una serie de problemas críticos para la conservación de la naturaleza y para el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas. Problemas como la competencia por terrenos vitales para estos pueblos, la creación de cargas financieras para el Estado y la erosión de los estilos de vida indígenas son los principales inconvenientes de un estilo de conservación basado en la compraventa de la funcionalidad ambiental de los sistemas naturales, traducidos en “servicios ambientales”.

Se supone que los fondos para el programa de PSA vendrán del Fondo Nacional Ambiental creado en el 2000 (con fuerte apoyo de los ambientalistas) para financiar la ejecución de la Política Nacional Ambiental. Sin embargo, algunos rubros que los ambientalistas pensaban iban a formar parte del patrimonio del Fondo Nacional Ambiental se ven severamente disminuidos por las erogaciones que el Estado deberá hacer para cumplir con sus compromisos bajo la ley de PSA.

En resumen, es el público quien pasará a pagar por servicios ambientales, aunque éstos terminen beneficiando sobre todo a quienes no hubieren cumplido con la obligación legal de conservar el 25% de los bosques en sus fincas en virtud de la Ley No 422/73. Se crea así una situación injusta, con consecuencias graves para



Familia Ache. Foto: Miguel Lovera

Referencia para citas:

LA VIDA COMO MERCANCÍA: mecanismos del mercado para la conservación en Paraguay, Octubre 2008

Coordinadores Coalición Mundial por los Bosques:

Ronnie Hall y Simone Lovera
Coalición Mundial por los Bosques, Bruselas 2273
Asunción, Paraguay
E-mail: simone.lovera@globalforestcoalition.org

Equipo de redacción: Ronnie Hall, Sarah Finch, Simone Lovera, Yolanda Sikking

Equipo de traducción: Dan Rubin, Elena Demunno, Paula Derregibus

Descargo de responsabilidad:

La información contenida en este informe ha sido proveída por el monitor país independiente. Como tal, el informe no necesariamente refleja la opinión o la postura de la Coalición Mundial por los Bosques u otros colaboradores

Octubre 2008



LA VIDA COMO MERCANCÍA: mecanismos del mercado para la conservación en Paraguay

Esta publicación fue realizada gracias al soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



Manifestación en contra de la producción de soja a gran escala y la mesa redonda sobre soja responsable, Agosto 2006. Foto: Sobrevivencia



AlterVida:” Fundada en 1985, la organización trabaja en el medio ambiente y aspectos socioeconómicos a nivel nacional. Las principales áreas de acción son la agroecología, evitar el uso de plaguicidas, la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible, derechos de los Pueblos Indígenas y medio ambiente urbano. AlterVida es una referencia necesaria sobre las temas relativas a cuestiones ambientales y de desarrollo en Paraguay.”

Alter Vida
Itapúa 1372 e/Primer Presidente y Río Monday - Barrio Trinidad, Paraguay
Tel: (595 21) 298 842/3 - 281 271 Fax: (595 21) 298 845
e-mail: info@altervida.org.py www.altervida.org.py

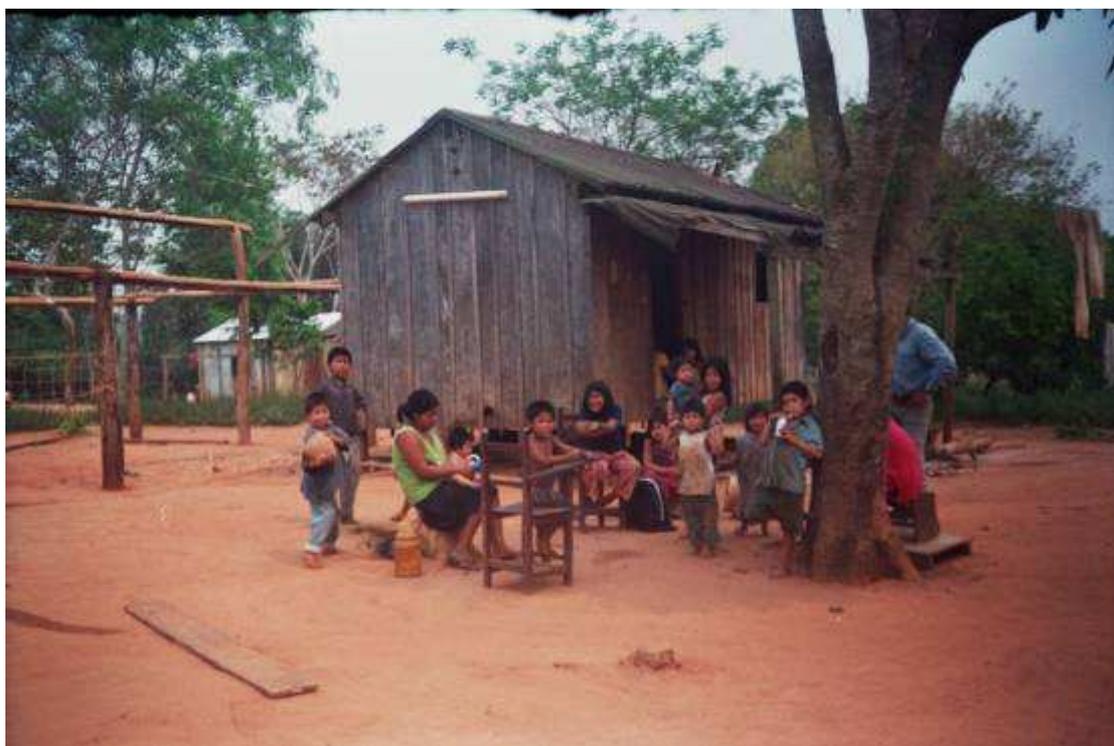
CONCLUSIONES

Los casos de estudio de esta publicación demuestran que las comunidades locales, los pueblos indígenas y las mujeres están en gran desventaja cuando se trata del uso de mecanismos de conservación de la biodiversidad basados en el mercado y que esto es cierto incluso para aquellas comunidades y pueblos que deciden intentarlo sumándose a los varios mecanismos en uso. Los estudios de caso también muestran que puede haber marcados impactos sobre los sistemas de gobierno de las comunidades, tanto dentro de ellas como entre ellas, y en lo relativo a la diversidad biológica.

Uno de los principales dilemas es el hecho de que los mercados no pueden trabajar sin privatización. Pero ¿cómo podemos justificar privatizar y poner un precio a los elementos de la biodiversidad y el medio ambiente, basados en la creencia simplista de que esto asegurará que los mercados

funcionen eficientemente? ¿Es esto realmente viable? ¿Podrá alguna vez ser ético o equitativo? ¿Y quién tiene el derecho de propiedad sobre la biodiversidad? ¿Es realmente aceptable que los especuladores extranjeros compren la diversidad biológica y tierras ricas en carbono que pertenecen de pleno derecho a los pueblos indígenas, con la esperanza de que generen futuras ganancias para los accionistas a través de su capacidad de proveer servicios medioambientales y de secuestro de carbono?

El uso de mecanismos basados en el mercado significa, inevitablemente, que todas las probabilidades están en contra de quienes se encuentran en una posición de negociación inicial más débil. Esto incluye a personas sin propiedad legal de tierras y a aquellos que no pueden asumir el gasto considerable que implica la preparación de evaluaciones de impacto ambiental, la preparación de proyectos para la prestación de servicios ambientales, el cumplimiento de una gama de criterios de calificación cuantificables y la



Familia Ache. Foto: Miguel Lovera

provisión de financiamiento por adelantado y para las operaciones, incluyendo un seguro contra el eventual fracaso del proyecto.

Esto implica que los mecanismos de conservación basados en el mercado llevarán inevitablemente a un mayor control empresarial de la conservación de la diversidad biológica y erosionarán los sistemas de control de las comunidades económicamente pobres y los grupos sociales que incluyen pueblos indígenas y mujeres.

Los impactos sociales de los mecanismos de conservación basados en el mercado

En respuesta a las preocupaciones que surgieron durante las consultas con los representantes de la comunidad, los estudios de caso se enfocan principalmente en los impactos socioambientales de los proyectos basados en el mercado.

Los estudios de caso muestran que algunas comunidades que han adoptado o intentan adoptar los diversos mecanismos de mercado no se están beneficiando de ellos. En Paraguay, el pueblo Nivaclé, por ejemplo, constató que no podía participar en el mecanismo de Pagos por Servicios Ambientales, a pesar de que lograron asegurarse asistencia externa gratuita para preparar estudios de viabilidad. De manera similar, en la India, los derechos que tienen los *panchayats*, entidades locales de autogobierno, para otorgar licencias y manejar el ecoturismo en sus áreas son efectivamente ignoradas en la práctica. En Sudáfrica, la minúscula compensación financiera proveniente de empresas madereras certificadas no compensa en absoluto a las comunidades locales por su pérdida de seguridad alimentaria, agua y empleo decente.

La creación de empleos es mencionada a menudo como un impacto positivo que los proyectos basados en el mercado pueden tener sobre las comunidades y, de hecho, varios representantes de las comunidades entrevistados para los estudios de caso en Colombia y Sudáfrica mencionaron la cantidad de empleos que las compañías habían ofrecido. Sin embargo, también señalaron que las condiciones de trabajo en ambos casos distaban mucho del ideal y que la *calidad* del empleo estaba decreciendo. En ambos casos, muchos de los empleos eran estacionales y/o subcontratados, lo cual significaba contratos inseguros y salarios bajos. Los representantes de la comunidad sudafricana también comentaron que un número de empleos igual o superior se había perdido en pequeñas empresas locales obligadas a competir por la materia prima con empresas certificadas más grandes.

En todos los estudios de caso, excepto el de Costa Rica, se mencionó el impacto negativo sobre los medios de vida, la seguridad alimentaria y/o la disponibilidad de agua. Comunidades indígenas como los Mby'a Guaraní de Paraguay, que lograron conservar sus bosques con éxito por varias generaciones, no sólo han sido excluidas de los mecanismos basados en el mercado sino que además recibieron la amenaza de ser expulsadas de sus propios territorios de caza, lo cual tendría efectos negativos sobre su ingesta diaria de proteínas. El uso de tierras comunitarias para la producción de madera en Sudáfrica tuvo como resultado también que las comunidades se volvieran dependientes de los alimentos comprados, mientras que antes eran, al menos en parte, autosuficientes en este aspecto. Sudáfrica fue uno de los países más afectados por el alza repentina de los precios de los alimentos.

Sin embargo, el impacto más significativo del cual se informó fue la

disminución de poder que muchos representantes comunitarios experimentaron. En todos estos casos de estudio, los representantes de las comunidades revelaron que su poder de control sobre sus bosques y sus medios de vida había decrecido debido a que las principales decisiones eran ahora tomadas por otros actores. Así, mientras las comunidades antes adoptaban sus propios sistemas de control, promoviendo el manejo sostenible de la biodiversidad para sí mismos y para las generaciones futuras, ahora era más probable que actuaran individualmente (ya sea deliberadamente o no), siguiendo sus propios intereses económicos individuales: trabajo, ganancias y retribuciones financieras. Era menos probable que el conocimiento tradicional relativo a la diversidad biológica se compartiera, las tierras comunales corrían más riesgos de ser privatizadas y vendidas, y algunas actividades económicas respetuosas de la biodiversidad, como la apicultura, deberían quizás ser sacrificadas para proteger los monocultivos de árboles maderables.

En la India, los integrantes de los *panchayats* informaron que se sintieron incapaces de participar efectivamente en la planificación y el desarrollo de grandes proyectos comerciales de ecoturismo. En Sudáfrica, las consultas con las comunidades revelaron que la toma de decisiones está sutilmente dominada por los intereses empresariales: sintieron que la empresa en cuestión habían dirigido las inversiones para desarrollo comunitario hacia proyectos que tenían más posibilidades de beneficiar a la empresa que a la comunidad.

También se supo que los grandes flujos de recursos financieros están provocando tensiones dentro de las propias comunidades, por ejemplo en comunidades de Costa Rica, Colombia y Paraguay.

Una consecuencia adicional del uso de mecanismos de conservación basados en el mercado que no puede ser ignorada es el impacto que tienen sobre el gobierno comunitario y las relaciones entre los sexos. Los casos descritos en esta publicación indican que los incentivos ofrecidos a las comunidades (tengan o no posibilidades de materializarse en realidad), pueden tener como consecuencia graves problemas de gobierno. Las dificultades pueden surgir, por ejemplo, en situaciones donde no queda claro si el jefe de una comunidad está habilitado para ser su representante legal en acuerdos contractuales como esos. Se informó también sobre conflictos que surgieron en algunas aldeas indígenas de Costa Rica cuando ciertas personas de la comunidad decidieron vender plantas medicinales o compartir su conocimiento a cambio de una ganancia financiera, a pesar de que el resto de la comunidad lo desaprobaba.

Los estudios de casos indican también que la posición de las mujeres dentro de sus comunidades podría verse afectada, ya que probablemente sus intereses no sean tenidos en cuenta en las transacciones comerciales, que normalmente son cerradas por los hombres (aunque las mujeres tuvieran antes la responsabilidad en asuntos relativos a los bosques y la diversidad biológica). Las mujeres tienen asimismo una posición desventajosa en las economías monetarias en general, ya que pasan gran parte de su tiempo en actividades que no son remuneradas, como el cuidado de los hijos y las tareas de la casa. Además, generalmente se les paga poco en el mercado laboral formal, y son responsables de proveer el agua potable y otros bienes no monetarios para la familia.

En el caso de Sudáfrica, se informó que las tensiones fueron tan fuertes por momentos que algunos miembros de la comunidad, molestos por el hecho de que las tierras de pastoreo fueran

ocupadas por plantaciones de árboles maderables, incendiaron deliberadamente esas plantaciones. En comunidades indígenas de Costa Rica hubo tensiones entre los que vendieron elementos del conocimiento tradicional a equipos de bioprospección y aquellos que sintieron que esto violaba los valores culturales de las comunidades.

Asimismo surgió que algunos mecanismos de conservación basados en el mercado, tales como los mercados de compensación de la biodiversidad, fueron diseñados para que las empresas puedan comprar su vía de escape a los incumplimientos de las leyes ambientales existentes. Los estudios de caso también indicaron que los mecanismos basados en el mercado son particularmente atractivos para las dependencias corruptas del gobierno: al ser tan redituables como complejos, resulta fácil desviar dineros para comprar a los funcionarios y sus aliados corporativos.

Los estudios de caso que figuran en este trabajo demostraron también que los mecanismos basados en el mercado a menudo van de la mano con la privatización de la tierra y los recursos – y que, como resultado, los derechos tradicionales de las comunidades sobre esas tierras y recursos pueden ser incluso *menos* reconocidos y respetados que antes bajo los mecanismos de mercado.

Se informó también que los procesos de reforma agraria están siendo perjudicados por los mecanismos de conservación basados en el mercado y por la privatización de la diversidad biológica que implican. A medida que aumentan el valor real de la tierra y el ingreso potencial, algunos recursos son simplemente reasignados a grandes propietarios de tierras, tal como sucedió en Paraguay. Pero incluso en países como la India y Sudáfrica, donde los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades locales están protegidos por la ley, las autoridades locales informaron que

están teniendo que cargar con una responsabilidad adicional importante al deber proveer y financiar servicios locales para ecoturistas y empresas madereras respectivamente.

En conclusión, todo parece indicar que los mecanismos de conservación basados en el mercado socavan los sistemas de gobierno comunitario. A menudo se dice que los impactos negativos pueden ser evitados si se establecen reglas adecuadas pero, en la vida real, tales reglas suelen no existir. El análisis realizado en este estudio intenta comparar esta teoría con experiencias reales.

Los países elegidos no son la excepción en este sentido. De hecho, países como Sudáfrica y la India podrían ser considerados como excepciones positivas, dado que ya cuentan con reglas que salvaguardan el control comunitario de la biodiversidad. Pero aun en estos casos las reglas y la capacidad para implementarlas no son lo suficientemente fuertes como para evitar que los mecanismos de conservación basados en el mercado tengan un impacto negativo sobre las comunidades locales y sus sistemas de gobierno.

Erosión del control comunitario sobre la biodiversidad

Los estudios de caso también demostraron otra tendencia importante: los mecanismos de conservación basados en el mercado son a menudo ineficaces para conservar la biodiversidad y hasta pueden generar impactos negativos. Esta tendencia es en parte una consecuencia del pasaje del control comunitario de la diversidad biológica al control empresarial con fines de lucro. Incluso en Costa Rica, el estudio de caso reveló que la bioprospección tuvo un efecto negativo sobre los sistemas de valores indígenas, que están profundamente arraigados y que promovían el

compartir libre y abiertamente el conocimiento tradicional relativo a la biodiversidad. El estudio reveló también que la amenaza de una posible apropiación indebida de este conocimiento por parte de grandes empresas está provocando un creciente impacto sobre esa tradición de compartir dentro de la comunidad. Esto representa una gran amenaza para el conocimiento tradicional, que ya está en peligro de desaparecer debido a la urbanización, la desaparición de lenguas y la erosión de las culturas tradicionales indígenas. El conocimiento tradicional es el resultado de la puesta en común, y se torna muy vulnerable si los individuos y las comunidades comienzan a retenerlo para sí mismos por miedo a una apropiación indebida por parte de las empresas.

En Colombia quedó claro que el proyecto PROCUENCA reduce la autonomía de las personas sobre sus tierras, tanto en lo que respecta a las especies plantadas como al manejo de las plantaciones, y a la existencia o no de un retorno financiero razonable de las actividades del proyecto.

En la India, resultó obvio que el desarrollo del ecoturismo estuvo virtualmente desligado de los beneficios de la biodiversidad. El estudio de caso descubrió que el ecoturismo tiene como objetivo muchas las de las áreas silvestres más preciadas del país, pero no hay parámetros claros que aseguren que las empresas de ecoturismo no dañen dichas zonas. Por el contrario, del análisis de los instrumentos de política formal del gobierno central y de varios estados clave surgió que el ecoturismo no es percibido como una industria beneficiosa para la diversidad biológica sino como una industria que se *beneficia* de la diversidad biológica. Los impactos del consumo de agua, el desarrollo de infraestructura y la eliminación de desperdicios se están convirtiendo rápidamente en una gran amenaza para la biodiversidad,

principalmente en las áreas más vulnerables.

En Paraguay, el mercado de compensaciones de biodiversidad está permitiendo que los cultivadores de soja y otros intereses corporativos cometan delitos medioambientales, e incluso violen las leyes sobre deforestación. Simplemente pueden compensar los impactos ambientales negativos a través de una contribución financiera a los mecanismos de Pago por Servicios Ambientales (PSA). A lo sumo, el impacto de este mecanismo basado en el mercado sobre la biodiversidad sería neutro. Sin embargo, en realidad, la efectividad de los mecanismos PSA está lejos de confirmarse, sobre todo si los comparamos con los mecanismos de comando y control implementados previamente: una moratoria sobre la deforestación en el este del país redujo la deforestación en un 83% aproximadamente, en tan solo un año. Como los propietarios de tierras de esta misma región están nuevamente autorizados *de hecho* a deforestar, siempre y cuando paguen una compensación financiera, el impacto ambiental de la nueva ley puede considerarse negativo.

En este sentido, es importante recordar que la propia ley fue el resultado de la influencia dominante de los cultivadores de soja y otros grandes propietarios sobre los políticos: antes de las elecciones de 2008, se calculaba que el 95% de los senadores y representantes eran ellos mismos grandes terratenientes. En tal sentido, la ley de PSA podría considerarse como un producto y herramienta de la corrupción.

En el sector forestal, la eficacia de los mecanismos de conservación basados en el mercado se ve afectada por un problema más profundo: el hecho de que la definición de “bosques” utilizada normalmente incluye los monocultivos de árboles. Estas plantaciones tienen, casi por definición, un impacto negativo

sobre la biodiversidad. Como se muestra en el estudio sobre Colombia, incluso si en tierras donde antes se plantaba café se establecieran plantaciones de árboles relativamente pequeñas, de todas formas estarían reemplazando al monte, mucho más diverso desde el punto de vista biológico, que se estaba regenerando naturalmente.

De hecho, si se les da el tiempo suficiente la mayoría de las llamadas tierras “degradadas” volverán a ser bosques u otros ecosistemas naturales. Reemplazar por monocultivos ecosistemas que se regeneran tan lentamente tiene importantes costos de oportunidad en materia de biodiversidad. Tanto en Colombia como en Sudáfrica, los estudios de caso muestran cómo los mecanismos de mercado que se establecieron con el objetivo de conservar la biodiversidad han sido aprovechados por las empresas de plantación de árboles para reclamar subsidios (en Colombia) o beneficios comerciales a través de la certificación (en Sudáfrica).

Cabe destacar que estos impactos negativos sobre la biodiversidad son tanto causa como consecuencia de la erosión del control comunitario debida a los mecanismos de conservación basados en el mercado. Al aumentar la influencia que los actores económicamente poderosos y orientados hacia las ganancias tienen sobre la política de biodiversidad, la implementación de estos mecanismos está indirectamente sometida a criterios de rentabilidad.

Digámoslo claramente: el objetivo final de una empresa con certificación FSC no es salvar el bosque sino vender madera, y esta última se produce con más eficiencia en plantaciones de árboles a gran escala. Así, no resulta sorprendente que la abrumadora mayoría de la madera con certificado FSC en países como Sudáfrica provenga de monocultivos de árboles. A menos que las mismas fuerzas del

mercado hagan una distinción mucho más clara entre madera “amigable” y madera “no amigable” para la biodiversidad, las plantaciones certificadas serán preferidas a los bosques naturales certificados.

La misma tendencia se está haciendo visible en el mercado de compensación de carbono, que también adolece de un problema de definición. La Conferencia de las Partes a la CMNUCC clasifica como “bosques” cualquier tipo de plantación de árboles, inclusive las que se encuentran en “áreas temporalmente desprovistas”.

Mientras los defensores del mercado de compensación de carbono utilizan fervorosamente los llamados “co-beneficios” para la biodiversidad como uno de sus argumentos más fuertes, el inmenso flujo de fondos para la compensación de carbono proveniente del mercado formal (el Mecanismo de Desarrollo Limpio) se destina a las plantaciones de árboles.

Las plantaciones también dominan en los diversos mecanismos de compensación de carbono administrados por el Banco Mundial. Si bien la capacidad de almacenamiento de carbono de los bosques naturales es mucho mayor que la de las plantaciones de árboles, los árboles de crecimiento rápido y a menudo exóticos son considerados un mecanismo de compensación de carbono mucho más provechoso.

Los mecanismos de conservación basados en el mercado son raras veces la forma más eficiente de conservar la biodiversidad

Otra conclusión sorprendente de muchos de los estudios de caso es que los mecanismos de conservación basados en el mercado parecen ser un medio muy ineficiente para conservar la diversidad biológica.

En Costa Rica, la bioprospección ha probado ser económicamente ineficiente, y requerir un apoyo sustancial del gobierno y los donantes.

En Paraguay, el presupuesto necesario para implementar de hecho la ley de PSA resultó ser un gran problema, sobre todo para el nuevo gobierno que ahora debe enfrentar varios planes de subsidio creados principalmente por la élite rica para su propio beneficio. La falta de cualquier base financiera sólida para el sistema fue, sin duda alguna, una de las razones por las que no se ha realizado ningún pago hasta el momento.

Tanto el plan de PSA paraguayo como su predecesor, el plan de PSA de Costa Rica, parecen estar previendo que la inclusión de la conservación de los bosques en el mercado mundial de carbono será una fuente de apoyo financiero para sus propios programas nacionales. Sin embargo, para poder calificar, los proyectos deberán dar pruebas de integridad ambiental y adicionalidad, así como capacidad para evitar fugas, lo cual significa que los proyectos PSA podrían no tener éxito.

En la India, el modelo del ecoturismo

es incuestionablemente rentable para el mercado pero, como se mencionó previamente, los impactos sobre la diversidad biológica son muy inciertos en el mejor de los casos. Una vez más, el mercado frustra la adopción de políticas sensatas en materia de biodiversidad, dado que los proyectos turísticos más rentables no la favorecen.

Mientras tanto, en la India y en Sudáfrica se encontró que los proyectos analizados por el estudio de caso impactan negativamente sobre las finanzas del gobierno local.

En Colombia y Sudáfrica los estudios de caso también dejan claro que la rentabilidad y la conservación de la diversidad biológica raras veces van de la mano; el mercado favoreció a los monocultivos y no a los sistemas diversos. Aun más llamativo es el hecho de que el mercado de compensación de carbono en Colombia requiera un considerable subsidio con fondos públicos para sostenerse, a pesar de ser considerado como una gran oportunidad económica. Si se tiene en cuenta que los subsidios fueron dirigidos a proyectos que tuvieron efectos en general negativos



Plantaciones de eucalipto, la manta verde de la muerte. Foto: Wally Menne, Coalición Timberwatch

sobre la diversidad biológica e importantes impactos sociales negativos, cabe preguntarse seriamente si es ésta una forma sensata de utilizar los fondos públicos.

¿Subsidiando mercados o comunidades?

El ejemplo colombiano también revela una tendencia más general: que casi todos los mecanismos de conservación basados en el mercado son el resultado de un apoyo significativo de fuera del mercado.

Los gobiernos donantes, los gobiernos nacionales y varias grandes organizaciones de conservación han gastado millones de dólares durante la última década para promover y subsidiar mercados de madera “sostenible”, proyectos de “eco” turismo, compensaciones de carbono y diversidad biológica y recursos genéticos. En vista de las experiencias reales descritas en este informe, podríamos preguntarnos seriamente si este dinero estuvo bien gastado.

Algunas de las tensiones entre los enfoques basados en el mercado y los de buen gobierno que fueron detectadas a nivel nacional son también visibles a nivel internacional. Es evidente que el Banco Mundial y algunas grandes agencias de la ONU, por ejemplo, esperan obtener beneficios financieros al posicionarse como intermediarios en el mercado de servicios ambientales.

Los sectores de consultoría en forestación, conservación y desarrollo tienen también intereses financieros muy fuertes en estos mercados, debido al conocimiento técnico necesario para su efectiva implementación. Estos grupos han mostrado claramente estar interesados en dichos mecanismos de mercado, sobre todo en las actuales negociaciones sobre la Reducción de Emisiones por Deforestación en los Países en Desarrollo (REDD).

Muchos de estos impactos negativos podrían ser evitados si se desarrollaran iniciativas estrictamente reglamentadas. De hecho, quienes definen la política sobre biodiversidad parecen estar más de acuerdo sobre la necesidad de controlar las fuerzas de mercado a través de una reglamentación estricta y de su efectiva aplicación. Por ejemplo, la experiencia hasta la fecha muestra que los mejores sistemas de “PSA” son en realidad subsidios convencionales o proyectos integrados sobre pobreza y desarrollo; al rebautizarlos como PSA se buscaba movilizar la voluntad política para conservar la biodiversidad entre los sectores económicamente poderosos.

Reclasificar los subsidios para la gestión sustentable de los bosques como mecanismos de Pago por Servicios Ambientales no tiene por qué ser nocivo. Sin embargo, estos mecanismos sí implicarían un riesgo importante si fueran posteriormente incluidos en acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, sobre la base de que esto estimularía el comercio de “servicios ambientales” y generaría beneficios sociales y medioambientales. Como se mencionó antes, los acuerdos comerciales probablemente socaven o incluso impidan que se adopten las precauciones sociales necesarias para que los “servicios ambientales” funcionen. La liberalización del comercio de “servicios de ecosistemas” que se propone bajo el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) de la Organización Mundial del Comercio y en cláusulas similares de acuerdos comerciales bilaterales y regionales, implica que las salvaguardas especiales para los pueblos indígenas y/o las comunidades locales podrían ser consideradas como “discriminatorias” por los gobiernos y/o las grandes empresas y las organizaciones de conservación extranjeras (dependiendo de los procesos para la solución de controversias establecidos en los diferentes acuerdos). Entonces, utilizar

el término “mercado de servicios ambientales” para mecanismos de subsidio convencionales que apuntan a premiar a las comunidades por la gestión sustentable de los ecosistemas, podría tener alguna consecuencia legal grave.

La gran ventaja de los sistemas de control público es que pueden ser adaptados para beneficiar directamente a los grupos más marginados de la sociedad, incluyendo las mujeres y los Pueblos Indígenas. Ya en 1992 se adoptó el principio de compensar los llamados costos incrementales que implica la provisión de beneficios ambientales globales. Tanto el Convenio sobre Diversidad Biológica como la Convención Marco sobre Cambio Climático que fueron firmados en el mismo año, obligan a todos los gobiernos a conservar los bosques y exigen a los países desarrollados que contribuyan con nuevos y adicionales recursos financieros para compensar a los países en desarrollo por los costos incrementales de proveer beneficios ambientales globales reduciendo la deforestación. El hecho de que la inmensa mayoría de países desarrollados no haya cumplido con estos acuerdos legalmente vinculantes no implica que ya no existan más.

Nuevos recursos financieros adicionales son necesarios aún para apoyar el control sostenible, democrático y bien aplicado de la biodiversidad, incluso re-dirigiendo incentivos contraproducentes, prohibiendo la deforestación y salvaguardando los derechos indígenas. Como señaló Adriana Ramos, del Instituto Socio-ambiental de Brasil, durante la quinta Conferencia sobre Biodiversidad de Trondheim: *“La mayoría de las áreas donde se detuvo la deforestación en Brasil son tierras indígenas”*. Podría decirse que el respeto por los derechos territoriales indígenas ha sido uno de los incentivos políticos más equitativos, efectivos y eficientes para la gestión sostenible de los bosques, y debería ser el foco de

cualquier política que intente conservar la biodiversidad.

En la práctica esto significa, por ejemplo, asegurar que las *panchayats* de la India tengan realmente el control absoluto sobre cuándo, cómo y dónde se lleva a cabo cualquier actividad de ecoturismo (y si se realiza), tal como se establece en la 73ª Enmienda de la Constitución de la India. Las instituciones de autogobierno local deben estar involucradas en todos los niveles de desarrollo del ecoturismo, desde la aprobación del proyecto hasta el planeamiento, la implementación, el desarrollo, la comercialización, la evaluación, la supervisión y la investigación. Tienen además el derecho de formular marcos reglamentarios, aunque la responsabilidad de asegurar su cumplimiento por parte de la industria turística recae sobre el gobierno estatal y debe tener como base las leyes forestales y ambientales vigentes y los acuerdos medioambientales multilaterales pertinentes.

Las enmiendas constitucionales realizadas en la India también fortalecieron la participación de las mujeres en la toma de decisiones en todos los niveles del sistema de gobierno del país. Su papel en el trazado de un plan para el desarrollo turístico de acuerdo con las aspiraciones comunitarias debe ser reforzado.

Respetar los derechos comunitarios significa también que comunidades como las de Sudáfrica, que tienen la suerte de ser propietarias o de tener derechos formales sobre sus tierras, deberían poder cuidar y utilizar estos recursos para alimentar a sus familias y ganarse la vida como lo crean conveniente, en lugar de ser persuadidas o presionadas para entregarlos y que sean usados como extensiones de las plantaciones de madera, perdiendo en el proceso la seguridad alimentaria, el acceso al agua y un ingreso decente.

En Costa Rica, los Pueblos Indígenas ya están procurando resolver estos asuntos por sí mismos. Todos los pueblos indígenas del país han emprendido un proceso para definir los derechos de la comunidad en lo que respecta al conocimiento tradicional, como una forma de evitar su apropiación por personas no indígenas. Asimismo, han realizado un análisis conjunto para ver de qué forma pueden alejarse de los problemas planteados por la bioprospección y desarrollar soluciones conjuntas que fortalezcan los derechos comunitarios y su identidad cultural.

Cualquier intervención significativa en el desarrollo comunitario debería dar prioridad a la creciente producción de alimentos y reforzar la seguridad alimentaria de los hogares. Un modelo más sostenible permitiría usar la tierra de manera competitiva, promover las actividades que usan la tierra sin desperdiciar el agua y que generan oportunidades para la creación de empleos. La tierra comunitaria debería ser utilizada para aquellas actividades que promueven la seguridad alimentaria y el desarrollo de habilidades y que conservan la biodiversidad.

En conclusión, el control comunitario e indígena sobre los bosques y otros ecosistemas ha probado ser una medida política efectiva, eficiente y socialmente ventajosa para conservar la biodiversidad y mejorar el bienestar comunitario. Queda claro que las nuevas políticas y leyes que respetan el control comunitario y los territorios indígenas en países tan diversos como la India, Sudáfrica y Colombia, son un resultado de esta conciencia creciente. Los mecanismos de incentivos públicos bien diseñados y manejados apropiadamente para fortalecer aún más el control sostenible de la comunidad sobre sus propios bosques, basados en el reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y locales, han probado ser efectivos, eficientes y socialmente justos.

Los gobiernos y otros donantes deberían realizar un análisis profundo de los enfoques comerciales para la conservación, a fin de evaluar si realmente fortalecen las políticas de conservación de la biodiversidad socialmente justas y basadas en los derechos, o si son en realidad ineficaces, ineficientes y riesgosos, y contribuyen a erosionar el buen gobierno público de la biodiversidad.



Família Ache. Foto: Jose Rodriguez

LA VIDA COMO MERCANCIA:

Impacto de la protección del medio ambiente basados en el mercado de la conservación sobre Pueblos Indígenas, comunidades locales y mujeres

Esta publicación fue realizada gracias el soporte generoso del Swedbio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno Holandés. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las opiniones de nuestros donantes.



Arroyo Claro community in the San Rafael area in Paraguay. Photo: Simone Lovera



La Coalición Mundial por los Bosques (GFC) es una coalición internacional que fue fundada en el año 2000 por diecinueve ONG y Organizaciones de Pueblos Indígenas (OPI) de todo el mundo. Sus objetivos son facilitar la participación informada de las ONG y las OPI en las reuniones internacionales sobre política forestal y organizar campañas de defensa conjunta sobre asuntos como los derechos de los Pueblos Indígenas, la necesidad de adoptar una política de bosques socialmente justa y de ocuparse de las causas subyacentes de la pérdida de bosques.