

Más allá de la brecha: Financiación de la biodiversidad en la economía mundial

Colectivo de Investigación sobre el Capital de la Biodiversidad¹

* *Este es un resumen de un informe de investigación con el mismo título, disponible en www.twn.my.*

Después de décadas de inacción en materia de acuerdos y objetivos multilaterales, existe un creciente consenso sobre la necesidad de un “cambio transformador” para abordar la actual crisis de la biodiversidad. Pero, ¿qué es lo que hay que transformar?

En el ámbito de la financiación de la biodiversidad, los gobiernos y las organizaciones conservacionistas suelen señalar la gran brecha entre los recursos financieros existentes y los necesarios para alcanzar los objetivos. Pero esta brecha es discutida casi siempre sin contexto, como si para resolver la pérdida de biodiversidad bastara con aumentar la financiación. Con el fin de iluminar las vías cruciales para un cambio transformador, este informe examina las dimensiones políticas y económicas de la pérdida de biodiversidad.

Más allá de la brecha: Financiación de la biodiversidad en la economía mundial, es un esfuerzo conjunto de un equipo internacional de investigadores y la Red del Tercer Mundo. El informe aborda dos cuestiones: el impulso a la pérdida de biodiversidad por la economía mundial, y cómo ha funcionado la financiación de la biodiversidad hasta ahora. El comercio, la inversión y la regulación financiera (o la falta de ella), las presiones económicas mundiales que empujan a los países biodiversos a endeudarse, y la desigualdad racial, de género, de clase y colonial, impulsan la pérdida de biodiversidad y requieren una atención urgente. Estas cuestiones no suelen tenerse en cuenta en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente; este informe muestra por qué deben abordarse estos patrones estructurales si queremos cambiar seriamente la trayectoria actual.

¹ Contribuyen, en orden alfabético, Patrick Bigger, Jens Christiansen, Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Sara Nelson, Fernanda Rojas-Marchini, Andrew Schuldt, y Elizabeth Shapiro-Garza.

La **Red del Tercer Mundo (Third World Network, TWN)** es una organización internacional independiente de investigación y cabildeo, sin ánimo de lucro, que se dedica a lograr una mejor expresión de las necesidades, aspiraciones y derechos de los pueblos del Sur y a promover un desarrollo justo, equitativo y ecológico.

Dirección: 131 Jalan Macalister, 10400 Penang, MALASIA **Tel:** 60-4-2266728/2266159 **Fax:** 60-4-2264505
Email: twn@twnetwork.org **Sitio web:** www.twn.my

El contenido de esta publicación puede ser republicado o reutilizado gratuitamente para fines no comerciales, salvo que se indique lo contrario. Esta publicación se distribuye bajo una licencia internacional Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-CompartirIgual 4.0.

En vez de una transformación, una serie de medidas voluntarias y mecanismos basados en el mercado, como los pagos por servicios ecosistémicos o los esquemas de financiación combinada, han sido presentados como herramientas para cubrir la brecha de recursos. Este informe muestra que estos esfuerzos son, en el mejor de los casos, marginales y, en el peor, afianzan el poder de los gobiernos del mundo rico y de las instituciones no estatales como los bancos, las grandes ONG internacionales y las supranacionales, a expensas de los pueblos indígenas y las comunidades locales que están en primera línea de la salvaguarda de la biodiversidad. Perseguir mecanismos financieros voluntarios o innovadores en lugar de abordar la economía mundial extractiva debe ser visto como una demora destructiva, que pospone un año más, o una década más, las acciones necesarias para la frágil telaraña de la vida, con consecuencias devastadoras para las personas y el planeta.

Es evidente que debemos ir “más allá de la brecha”. Sólo situando la pérdida de biodiversidad en el contexto de la economía mundial será posible realizar un cambio transformador, inclusivo y equitativo. El informe ofrece recomendaciones concretas para que los negociadores, las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de activistas lleven las cuestiones de la financiación de la biodiversidad más allá de la brecha.

Parte 1. Las deudas ecológicas aumentan con las desigualdades y la pérdida de biodiversidad

El artículo 20 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) señala las “responsabilidades comunes pero diferenciadas” (RCPD) de los países en el cumplimiento de los compromisos para detener la pérdida de biodiversidad: los gobiernos de los países desarrollados tienen la obligación de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para que los gobiernos de los países en desarrollo puedan cumplir efectivamente sus compromisos. Nos preguntamos: ¿han cumplido los gobiernos con sus obligaciones de acuerdo con las RCPD? ¿Cuál ha sido el papel del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) en relación con las RCPD? En la tercera sección de la Parte 1, nos planteamos una pregunta relacionada: ¿Quién es responsable de la pérdida de biodiversidad? ¿Puede calcularse esta responsabilidad o deuda?

1.1 Los Estados ricos no han estado a la altura de las RCPD ni de los compromisos adquiridos en virtud del artículo 20

Veintiocho años después de la ratificación del CDB en 1992, los países de todo el mundo no sólo no han logrado detener la pérdida de biodiversidad, sino que han ignorado un principio fundamental de este Convenio: que, a pesar de la responsabilidad de todos los países en la pérdida de biodiversidad, las naciones ricas e industrializadas tienen una mayor cuota de responsabilidad y, en consecuencia, deben contribuir con más recursos para detener esta crisis. Ni el propio FMAM -creado como mecanismo financiero del CDB en 1994- ni los mecanismos de financiación privada que promueve han cumplido estas obligaciones.

1.2 Las inversiones a través del Fondo para el Medio Ambiente Mundial han sido insuficientes

Casi 30 años después de la puesta en marcha del FMAM, está claro que el fondo y su enfoque han sido insuficientes para “hacer realidad el CDB”, uno de sus objetivos clave. Las sumas prometidas al FMAM son inadecuadas, y en el último FMAM-7 se ha producido un descenso nominal de las nuevas promesas, así como de la financiación total. El énfasis del FMAM en la cofinanciación de gobiernos, instituciones financieras de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y agentes comerciales es sintomático de un enfoque que asume que la financiación pública, y no el medio ambiente natural y su diversidad, es el principal recurso que escasea. Algunas investigaciones sugieren que las actuales estrategias de financiación no sólo son insuficientes, sino que pueden fomentar las desigualdades de poder internacionales a largo plazo, en las que los países con más recursos financieros dictan los términos y condiciones para que el capital fluya hacia los países ricos en biodiversidad, consolidando las relaciones de poder geopolíticas, en lugar de trabajar por la plena aplicación del CDB. El énfasis en la cofinanciación, y el uso cada vez más frecuente de la financiación basada en el mercado para las “soluciones basadas en la naturaleza” (SBN),

puede considerarse un resultado de estas desigualdades de poder. La incapacidad del FMAM para aplicar eficazmente los tres objetivos del CDB², combinada con la geopolítica de fondo de las negociaciones, sugiere la necesidad de reformar este mecanismo financiero multilateral.

1.3 Las personas y países ricos tienen deudas ecológicas crecientes

En esta sección nos basamos en las investigaciones que intentan cuantificar las deudas ecológicas y climáticas históricas que los países ricos industrializados han acumulado en los últimos 500 años, por su uso excesivo de los recursos del mundo y de los sumideros de residuos. Describimos conceptos como la “huella material” y la “responsabilidad nacional por la degradación del clima”, junto con estadísticas sobre el consumo excesivo de los países desarrollados y de las élites acomodadas de los países en desarrollo, para poner en evidencia patrones históricos que muestran quién se benefició del daño ecológico y quién soportó los costes de estos cambios. Esta distribución desigual de la degradación ecológica continúa en la actualidad, y un estudio concluye que Estados Unidos es responsable del 40% del cambio climático y la Unión Europea del 29%. Otros estudios señalan cómo los actuales regímenes comerciales alimentan aún más la desigualdad, a través de las condiciones descritas como “intercambio ecológicamente desigual”, donde los países de altos ingresos se apropian de los recursos y generan mayores niveles de valor económico. A través de estos procesos, las deudas ecológicas y climáticas de los países desarrollados con los países en desarrollo siguen acumulándose.

Parte 2. Entender la economía política mundial de la pérdida de biodiversidad

¿Qué está obstaculizando la dotación adecuada de recursos para la aplicación del CDB? En la segunda parte nos preguntamos cuáles son las condiciones político-económicas generales que limitan la aplicación del CDB. Nos centramos en los vectores político-económicos que alimentan el extractivismo. Éstos hacen que la financiación relativamente mucho menor para la conservación sea inadecuada para abordar los tres objetivos del CDB. Esta sección se aleja un poco del tema habitual en los debates sobre la política y la financiación de la biodiversidad, pero sostenemos que muchos de los cambios necesarios para remodelar los vectores estructurales tendrán que producirse a través de una serie de instituciones que conforman la economía mundial.

2.1 La capacidad de los países para aplicar los objetivos del CDB se ve obstaculizada por el nexo entre deuda y austeridad

La austeridad y la deuda ponen una camisa de fuerza a los gobiernos nacionales en todo el mundo, pero en particular en los países en desarrollo. La austeridad, es decir, las políticas destinadas a reducir el gasto y el déficit de los gobiernos, se traduce en niveles inadecuados de ayuda oficial al desarrollo (AOD), contribuciones multilaterales o financiación nacional para fines medioambientales. La austeridad emana de las preferencias ideológicas de las instituciones, pero también es resultado de la competencia por bajas los impuestos a las empresas, los paraísos fiscales y los altos niveles de deuda externa, especialmente en los países en desarrollo. Si los gobiernos priorizan -o se les obliga a priorizar- el pago de la deuda, no invierten en bienes públicos; carecen de recursos para políticas de biodiversidad que fomenten el uso sostenible, la conservación y el reparto equitativo de los beneficios del uso de la biodiversidad. Echando más leña al fuego, los elevados desembolsos por la deuda obligan a los gobiernos a aumentar la extracción de recursos para la exportación, que es la causa de gran parte de la pérdida de biodiversidad. En un momento en que muchos países en desarrollo se enfrentan a niveles de endeudamiento muy elevados ante la pandemia del COVID-19, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha vuelto a intervenir para exigir la consolidación

² Estos objetivos son: 1) la conservación de la diversidad biológica, 2) la utilización sostenible de sus componentes, y 3) el reparto justo y equitativo de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos.

fiscal, a pesar de los claros vínculos existentes entre la austeridad, la deuda y la pérdida de biodiversidad. Estas medidas de austeridad volverán a limitar estructuralmente el gasto público en los países en desarrollo, con las consiguientes repercusiones en la salud pública, tanto humana como ecosistémica.

2.2 Políticas que refuerzan la desigualdad, normas comerciales pro-empresariales y políticas de inversión conducentes a la pérdida de biodiversidad

Las normas que rigen el comercio internacional contribuyen, directa e indirectamente, a la pérdida de biodiversidad. La libre circulación de bienes y finanzas que ha sido el núcleo de la política comercial mundial en los últimos 45 años no sólo ha exacerbado la desigualdad de la riqueza en gran parte del mundo, sino que ha elevado a niveles sin precedentes la pérdida de biodiversidad derivada de ese comercio. Los flujos financieros no mitigados y las operaciones de las empresas extractivas volátiles han abierto nuevos espacios frágiles y ricos en biodiversidad para la producción de materias primas, ampliando la brecha entre los que viven con las consecuencias medioambientales de la extracción y los que se benefician del consumo de los bienes que componen esas materias primas. Las normas que rigen los flujos internacionales de capital hacen poco por restringir los perjudiciales movimientos financieros a gran escala que entran y salen de los países, produciendo una vulnerabilidad fiscal que, perversamente, incentiva a los países a aumentar las exportaciones de materias primas. Además, el extractivismo no sólo deja tras de sí costes y beneficios muy diferenciados, sino que las desigualdades existentes en función de raza, género o riqueza pueden legitimar o incluso estimular los desarrollos extractivistas. En general, las últimas décadas de hiperglobalización y finanzas desreguladas han conducido a una mayor concentración de riqueza y poder que obstaculiza los cambios de políticas así como el funcionamiento del multilateralismo.

2.3 La financiación de la biodiversidad se ve superada por subvenciones perjudiciales que son difíciles de identificar y reformar

Las Partes del CDB reconocen la necesidad de “eliminar, suprimir o reformar” los incentivos perjudiciales para la biodiversidad como estrategia principal para detener la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, los compromisos institucionales de actuación en esta materia siguen sin cumplirse en su mayor parte; de las 30 metas de biodiversidad de Aichi, la reforma de los incentivos perjudiciales es una de las que tiene peores resultados. El gasto público en incentivos perjudiciales y subvenciones sigue eclipsando el gasto nacional e internacional en iniciativas de biodiversidad, al tiempo que socava los objetivos de la financiación de la biodiversidad. Los subsidios perjudiciales han estado en la agenda del CDB al menos desde 1995, pero los obstáculos a la reforma han triunfado: la falta de transparencia, los intereses políticos arraigados y los impactos proporcionalmente marginales pero aún significativos sobre los medios de vida de la comunidad que, a su vez, generan capital político. Aunque las subvenciones perjudiciales tienden a beneficiar sobre todo a los ricos y poderosos, también involucran a una gama más amplia de intereses entramados en la política estatal, lo que hace que sea difícil descartarlas por completo. Es necesario investigar e informar sobre las funciones políticas y los resultados ambientales y sociales de estos subsidios con el fin de rendir cuentas y promulgar reformas contra este motor de la pérdida de biodiversidad.

Parte 3. Entender los flujos financieros relacionados con la biodiversidad

En el marco de las normas mundiales de políticas económicas, tales como la austeridad y la constante priorización de los intereses comerciales y de inversión sobre los bienes públicos, los gobiernos, partes de la sociedad civil e instituciones internacionales promovieron medidas voluntarias y mecanismos financieros innovadores, como los pagos por servicios ambientales (PSA), la financiación privada y la financiación combinada. ¿En qué medida han contribuido al CDB estas iniciativas financieras privadas, de mercado y voluntarias? ¿Cuáles son los principales desafíos? ¿Hasta qué punto pueden estos enfoques apoyar el cambio transformador más amplio requerido desde hace varias décadas por la Plataforma Intergubernamental Científico-Política sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES) en 2019 y por los movimientos indígenas, de justicia ambiental y sociales?

3.1 Los enfoques orientados al mercado, como los PSA y REDD+, ofrecen una financiación insuficiente y resultados mixtos para la biodiversidad

Los programas de PSA se han promovido cada vez más en las últimas décadas, incluso dentro del CDB, como una forma de generar nuevas fuentes de ingresos para la conservación y para compensar a los individuos y las comunidades por los impactos de la conservación en sus medios de vida. Ya hay más de 550 programas en todo el mundo. Definimos los PSA como los pagos directos o las transferencias en especie a los propietarios individuales o colectivos de tierras que tienen como objetivo incentivar, compensar o recompensar los usos de la tierra beneficiosos para la producción de servicios ecosistémicos predefinidos. Incluimos programas como los fondos para el agua y algunos proyectos REDD+ que no se autodefinen como PSA pero que comparten estas mismas características. En la bibliografía se observan cuatro lecciones principales en relación con el papel de los PSA en el apoyo a la conservación de la biodiversidad: 1) los PSA no representan una fuente nueva o importante de financiación privada para la conservación; 2) hay pocos PSA centrados en la biodiversidad, y los que existen tienden a priorizar el hábitat de una sola especie; 3) hay lagunas en la investigación sobre los resultados de los PSA en materia de biodiversidad, pero los estudios existentes muestran resultados dispares; y 4) los programas más exitosos en lograr cambios de uso del suelo para frenar la pérdida de biodiversidad son los que se han integrado con las tradiciones e instituciones locales, con una fuerte representación de los valores y conocimientos locales y un reparto equitativo de los beneficios del uso de la biodiversidad. Muchos programas de PSA, en particular los que también pretenden aportar beneficios climáticos (como REDD+), se promueven ahora como SBN que pueden bajar los costes y minimizar las acciones nacionales que los países ricos deben emprender para estabilizar las tasas de cambio ambiental, con resultados sociales y ambientales a menudo dudosos en los países en los que se despliegan.

3.2 La inversión privada en proyectos de mejora de la biodiversidad es pequeña, está limitada geográficamente y se encuentra en un estado perpetuo de “prueba de concepto”

La “inversión privada” (o sea la financiación de la conservación de la biodiversidad orientada a la obtención de beneficios) es un sector económico emergente pero vacilante, precario y todavía aspiracional, concentrado en los países desarrollados. Esta evidencia no concuerda con la imagen que se da de este sector en la política internacional y en la bibliografía sobre conservación, que a menudo lo considera como la principal solución a sus problemas de financiación. Los esfuerzos realizados en los últimos 30 años -desde la bioprospección hasta los sumideros compensatorios de carbono basados en los bosques-, muestran que es difícil convertir a la conservación de la biodiversidad en una empresa rentable, lo que plantea dudas sobre el papel de la financiación privada en la futura puesta en práctica de los objetivos del CDB, especialmente a través de las SBN. Sin embargo, es crucial señalar que incluso estas cantidades relativamente pequeñas de inversión financiera pueden tener impactos sociales negativos y afianzar aún más las desigualdades sociales. También pueden servir como “parches” narrativos que, mediante su constante promoción como solución primaria a la pérdida de biodiversidad, suponen un obstáculo para lograr el más difícil pero necesario cambio transformador. Sostenemos que, en lugar de utilizar el capital público para catalizar la inversión del sector privado, los esfuerzos de los gobiernos y las organizaciones multilaterales deberían centrarse en modificar las relaciones políticas económicas mundiales -como los regímenes fiscales, o los acuerdos y normas comerciales- para evitar los impactos negativos sobre la biodiversidad.

3.3 Es poco probable que la financiación combinada ofrezca un futuro sostenible

La noción de financiación combinada (*blended finance*) ha cobrado fuerza en los círculos de desarrollo desde la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y recientemente ha sido aclamada como una herramienta para movilizar las inversiones privadas en la aplicación del CDB. Aunque sigue habiendo confusión y debate sobre su definición, la financiación combinada suele definirse como cualquier uso de la financiación pública, filantrópica o supranacional para “apalancar”, “desbloquear” o “catalizar” las inversiones privadas. Se dice que este capital donado o prestado en condiciones favorables es necesario para impulsar al capital privado en áreas que los inversores consideran demasiado arriesgadas o que ofrecen muy poca rentabilidad, como la conservación de la biodiversidad o el uso sostenible. Nosotros analizamos

a la financiación combinada como parte de la larga historia de facilitar la inversión privada mediante la financiación para el desarrollo. La financiación combinada es una continuación de los enfoques de asociación público-privada que conllevan una menor transparencia y riesgos de ganancia privada/pérdida pública, que no benefician a los países de ingresos bajos. Además, esta necesidad de atraer el capital privado al CDB es sintomática de tendencias más profundas de política económica, como la austeridad y la inadecuada regulación del sector financiero. La literatura cuestiona la eficiencia de la financiación combinada. Por ejemplo, entre 2008 y 2015, los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), los Estados y las agencias supranacionales desembolsaron 17.200 millones de euros a través de diversos canales para apoyar directamente el desarrollo de programas REDD+ en todo el mundo. Esta inversión pública ha permitido obtener apenas 162 millones de euros de inversión privada directa para proyectos de REDD+ y, aunque la inversión privada “indirecta” es mayor, no está claro cuánto de esa inversión es “adicional” a lo que hubiera ocurrido de cualquier manera. Tampoco están claros los beneficios adicionales para la biodiversidad.

3.4 Los sistemas voluntarios de certificación y divulgación pueden tener cierto impacto, pero rara vez a la escala necesaria para detener la pérdida de biodiversidad

En la Cumbre de la Tierra, celebrada en Río en 1992, las élites empresariales mundiales y los países desarrollados dejaron de lado los afanes reguladores de las actividades perjudiciales para el medio ambiente. Desde entonces han proliferado los enfoques voluntarios, como los sistemas de certificación y divulgación. Estos enfoques tienen en común que el control de su cumplimiento -y, por tanto, la autoridad- no radica principalmente en el Estado, sino en el mercado, que puede tener pocos incentivos, autoridad o capacidad para imponer acciones vinculantes. En esta sección examinamos los resultados de diversas estrategias voluntarias en las décadas transcurridas desde Río y consideramos la importancia de su papel para detener la pérdida de biodiversidad mundial. Medir el impacto real de estos planes es difícil, no sólo por la falta de controles y líneas de base, sino también porque muchos son privados y, por tanto, difíciles de examinar. A pesar de ello, cada vez más estudios señalan sus limitaciones. En general, la naturaleza de los mecanismos voluntarios -es decir, su falta de imposición o de rendición de cuentas- nos deja con una gran publicidad en torno a estas alternativas a las normativas impuestas por el Estado, pero con resultados muy marginales. Cuestionamos el continuo despliegue de nuevos esfuerzos voluntarios como el Grupo de Trabajo para la Divulgación de Información sobre la Naturaleza (TFND), porque hay pocas pruebas de que puedan resultar en cambios a la escala o en los plazos necesarios para detener significativamente la pérdida de biodiversidad.

Nuestro equipo está compuesto por científicos sociales de la Universidad de Columbia Británica en Canadá (Jessica Dempsey, Adriana DiSilvestro, Audrey Irvine-Broque, Fernanda Rojas-Marchini, Sara Nelson, Andrew Schuldt), la Universidad de Lancaster en el Reino Unido (Patrick Bigger, Jens Christiansen), y la Universidad de Duke en los Estados Unidos (Elizabeth Shapiro-Garza). El énfasis de este informe se deriva de nuestras áreas de especialización: ecología política, economía política de la naturaleza, gobernanza ambiental multiscalar y cambio ambiental, y la distribución desigual de los daños ambientales y la pérdida de biodiversidad.

Un documento informativo relacionado con este tema, “La movilización de recursos y el Convenio sobre la Diversidad Biológica: Superando la brecha”, está disponible en: https://twm.my/title2/briefing_papers/twn/Resource%20Mobilization%20TWNBP%20Feb2021%20Dempsey%20et%20al.%20Spa.pdf