

GEOPOLÍTICA DE LOS CONCEPTOS, SERVICIOS ECOSISTÉMICOS Y BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES

**Roy Mora Vega¹, Jean François Le Coq²,
Fernando Sáenz Segura³**

RESUMEN

El presente artículo hace una comparación del surgimiento, evolución e implementación de las nociones de Servicios Ecosistémicos (SE), propuesta por el Millennium Ecosystem

Assessment (MEA), y Bienes y Servicios Ambientales (BSA) impulsado en las negociaciones del sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Palabras clave: Geopolítica, Servicios Ecosistémicos, Bienes y Servicios Ambientales, países en desarrollo, sistema multilateral de comercio

ABSTRACT

This paper makes a comparison of the emergence, development and implementation of the concepts of ecosystem services (SE) proposed by the Millennium Ecosystem Assessment (MEA) and Environmental Goods and Services (EGS), launched in the negotiations of the multilateral trading system in the World Trade Organization (WTO).

- 1 Internacionalista. Costarricense. Máster en Gerencia del Comercio Internacional. Investigador del Proyecto Servicios ambientales y usos del espacio rural (Serena). Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE-UNA).
- 2 Agro economista. Francés. Doctor en Agro-economía. Investigador del Proyecto Servicios ambientales y usos del espacio rural (Serena). Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD).
- 3 Agro economista. Costarricense. Doctor en Economía del Desarrollo. Investigador del Proyecto Servicios ambientales y usos del espacio rural (Serena). Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica (CINPE-UNA).

Keywords: Geopolitics, Ecosystem Services, Environmental Goods and Services, developing countries, multi-lateral trading system

Introducción

En la década de los noventa, los temas ambientales tuvieron un importante lugar en las discusiones de la agenda internacional. La búsqueda por implementar estrategias y herramientas que contribuyeran a un crecimiento económico, pero amigable con el medio ambiente llevaron al surgimiento de diversos conceptos que buscaban contribuir con ese objetivo, tal como es el caso de las nociones de Servicios Ecosistémicos (SE) y Bienes y Servicios Ambientales (BSA). En este sentido, se pretende hacer un análisis comparativo entre ambas nociones que responda a las interrogantes: ¿de dónde surgieron?, ¿qué características los diferencian conceptualmente y a cuál nivel de implementación?

El artículo inicia con una recapitulación de la génesis de los términos, luego se hace una comparación conceptual de estas herramientas en el ámbito internacional y latinoamericano, para finalmente realizar algunas reflexiones sobre lo que implica la geopolítica del desarrollo de estos conceptos.

Orígenes de los conceptos

Los conceptos de Servicios Ambientales (SA) y Servicios Ecosistémicos (SE) se mencionan inicialmente en la literatura científica y académica desde los años setenta; sin embargo, es a finales

de los noventa y hasta mediados de los 2000 que toma una mayor relevancia internacional (Meral, 2012), con el surgimiento de esfuerzos concretos por reconocer económicamente los servicios que brinda el ambiente, tal como es el caso del Programa de pago por Servicios Ambientales implementado en Costa Rica (Pagiola, 2002) o los esfuerzos llevados a cabo por el Millennium Ecosystem Assessment (MEA) al identificar y conceptualizar más claramente los SE (MEA, 2005)⁴.

Por su parte, según Martínez (2006), la relación entre libre comercio y ambiente en el sistema multilateral de comercio tiene sus antecedentes en los años noventa, con el surgimiento del concepto de desarrollo sostenible, planteado en la Cumbre de Río en 1992, siendo incorporado como un objetivo en el marco del Acuerdo de Marrakech de 1994. Sin embargo, es hasta el 2001, en la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Doha, cuando surgió la noción de BSA ya que se acordó iniciar con las negociaciones sobre reducción y eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios de estos bienes y servicios.

Las negociaciones en torno a los BSA fueron impulsadas principalmente por países desarrollados pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y por organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las

⁴ Para profundizar en la génesis de los conceptos de SA y SE revisar Mora et ál., 2012, en <http://ictsd.org/i/news/puentes/132486/>

cuales tienen interés en establecer claramente las reglas comerciales bajo las que se regirá el intercambio de bienes que pueden tener una funcionalidad ambiental y los servicios asociados. Estos bienes y servicios estarían siendo prestados por empresas de la denominada “industria ambiental” de estos países, que son los que cuentan con las tecnologías adecuadas para tal fin.

Comparaciones conceptuales y de implementación

Los SE son definidos por el MEA como aquellos “*beneficios que las personas obtienen de los ecosistemas. Estos beneficios contemplan servicios de suministro, como los alimentos y el agua; servicios de regulación, como la regulación de las inundaciones, las sequías, la degradación del suelo y las enfermedades; servicios de base, como la formación del suelo y los ciclos de los nutrientes; y servicios culturales, como los beneficios recreacionales, espirituales, religiosos y otros beneficios intangibles*” (2005, p. 2).

En el caso de los BSA, no existe un criterio claro y comúnmente aceptado que defina qué se entiende por estos bienes y servicios relacionados con el ambiente. Por lo que algunos países miembros de la OMC (U. E., EE. UU., Canadá, Suiza, Nueva Zelandia, Australia y Colombia) u organizaciones internacionales están recurriendo a formular sus propias conceptualizaciones. Esto ha llevado a que las definiciones difieran y reflejen los intereses de cada uno de los actores que las proponen (Borregaard, N. et ál., 2003). Inicialmente en el marco de

la OMC se delimitó los servicios ambientales a aquellos relacionados con alcantarillado, eliminación de desperdicios, saneamiento y servicios similares; sin embargo, posteriormente esa definición se ha ido ampliando a otros temas como el manejo de aguas residuales, la disposición de residuos, la protección del aire y clima, el tratamiento y limpieza de agua y suelo, el control de ruidos y la protección de la biodiversidad y del paisaje (CEPAL, 2004), que están fuertemente relacionados con la oferta de servicios que brinda la “industria ambiental” de estos países.

Muchas de las propuestas de BSA se centran en servicios de infraestructura relacionados con el agua, la descontaminación, el saneamiento y la energía, tal como la propuesta de la OCDE-Eurostat que los define como “*todas las actividades que producen bienes y servicios para medir, prevenir, limitar y minimizar o corregir el daño ambiental al agua, aire y suelo, así como problemas relativos a los residuos, ruidos, vibraciones y los ecosistemas. Ello incluye tecnologías más limpias, productos y servicios que reducen el riesgo ambiental y minimizan la contaminación y el uso de los recursos*” (OCDE, 1999). De igual forma otros planteamiento como los del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la UNCTAD van en la misma línea, es decir, están relacionadas con servicios cuya finalidad está enfocada a aspectos de manejo, medición, mejoramiento o mitigación ambiental y de tecnologías limpias (Borregaard, N. et ál. 2003).

Las principales propuestas de definición de BSA no reflejan claramente los intereses de todos los países, en especial los que se encuentran en desarrollo (Lendo, 2004), debido a sus marcados enfoques hacia los insumos para la sustentabilidad ambiental, de los cuales son proveedores principalmente los países industrializados, y no en los productos que proveen los ecosistemas, en los cuales podrían tener ventajas comerciales países como los latinoamericanos (Claro y Ruz, 2005).

En este sentido, Schaper (2007) indica que los temas ambientales no fueron por mucho tiempo considerados como un tema de negociación comercial, ya que los países desarrollados no lo tenían como un sector enfocado a las exportaciones. Sin embargo, el surgimiento y establecimiento de una mayor conciencia ambiental reflejada en nuevos estándares y normas en todo el mundo ha llevado a que los grandes actores de esta industria busquen nuevos mercados a nivel internacional.

A nivel de implementación también existen diferencias entre estas nociones. Los SE y principalmente los SA son conceptos que en América Latina⁵ se han llevado a la práctica mediante la implementación de los denominados Pago por Servicios Ambientales

5 El país que muestran una mayor trayectoria en la implementación de estas herramientas es Costa Rica, mientras que Colombia, México y Ecuador han implementado diversas experiencias. Brasil, Chile, El Salvador y Perú son países con un grado de desarrollo intermedio de los PSA. El resto de los países exhiben grados de avances menores en la institucionalización de mecanismos para el PSA (Figuroa y Reyes, 2009).

(PSA). Esta herramienta busca internalizar el valor que poseen los SA a través del pago de quienes mantengan el uso de la tierra mediante actividades sustentables (Figuroa y Reyes, 2009). Siendo una alternativa que pueden implementar los gobiernos u organizaciones de la sociedad civil para tratar de disminuir el deterioro en los ecosistemas y mantener o aumentar la provisión de los SE y SA.

Por su parte, los BSA como herramienta dentro del comercio internacional no está plenamente desarrollada. Los países siguen negociando la reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios, así como identificando cuáles son esos bienes y servicios que se pueden considerar “ambientales”. Para finales de 2011, la OMC había recibido seis listas de bienes ambientales que abarcaban 441 líneas arancelarias a nivel de seis dígitos, que fueron retomadas en dos propuestas que dieron lugar a nuevos debates sobre las modalidades de la liberalización (OMC, 2012).

En la región latinoamericana, el tema BSA no ha sido ampliamente debatido, con algunas excepciones como Colombia, que presentó una idea de clasificación ante la OMC (Borregard, *et ál.* 2003). Por lo que, de momento, no toma como eje central de su alcance los servicios que brindan los ecosistemas. Sin embargo, la fortaleza que puede presentar este tipo de iniciativas es que debido al carácter vinculante y la posibilidad de sanciones que prevee el régimen de comercio internacional puede tener una mayor

influencia dentro de las políticas ambientales (Martínez, 2006) contrario a los esquemas de servicios ambientales o PSA que son instrumentos de implementación voluntaria.

Consideraciones finales

El concepto de SE está relacionado con identificar los servicios que brindan los ecosistemas, su protección y utilización sostenible. Además, surge desde el ámbito académico y científico, ligados a la ecología y a la economía ambiental. Mientras que la noción de BSA proviene desde el comercio internacional y su esfuerzo por la apertura de mercados y la eliminación de obstáculos al mismo, lo cual ha llevado a que se enfoque principalmente en la identificación de servicios relacionados con el medio ambiente que representen oportunidades de negocios para los actores de la “industria ambiental”. En ese sentido, los esfuerzos de conceptualización más reconocidos provienen desde organismos internacionales como la OMC, OECD, UNCTAD y APEC.

Las principales propuestas de BSA discutidas internacionalmente no consideran los intereses de los países en desarrollo debido a que se centran en reconocer como servicios ambientales aquellos en los cuales la “industria ambiental” de los países desarrollados tienen ventajas. Tal y como están planteadas las actuales definiciones de BSA, estos no reflejan claramente la noción de SE. De hecho, a pesar de sus similitud semánticas, son esquemas con lógicas diferentes, uno es un mecanismo al

servicio del comercio internacional que busca facilitar y maximizar las ganancias derivadas de la comercialización de productos o servicios que tengan alguna relación con aspectos ambientales, y es impulsado principalmente por países desarrollados con intereses en ampliar los mercados para sus industrias. Mientras que el otro se ha conceptualizado e implementado como una herramienta más enfocada en la protección y usos racionales de los recursos naturales y la interacción de estos dentro de los ecosistemas, y ha sido promovido principalmente desde el ámbito científico y académico e implementado por países en vías de desarrollo que poseen importantes riquezas en recursos naturales y biodiversidad. Se rescata fuertemente que la concepción y desarrollo de los conceptos tiene una marcada influencia geopolítica que refleja los intereses de los actores que impulsan uno u otro concepto, ya sea desde el norte o el sur.

En ese sentido, siendo mercados potenciales para la expansión de la industria de BSA debido a sus carencias en infraestructura ambiental, resulta necesario que los países de América Latina y del Caribe busquen integrar más activamente el concepto de SE relacionado con el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas en la elaboración de propuestas sobre BSA, en el marco de las negociaciones comerciales multilaterales, teniendo en cuenta que esos países tienen potencialidades importantes en la protección y provisión de estos servicios.

Agradecimiento

Este artículo se realizó en el marco del “Proyecto Servicios Ambientales y Uso del Espacio Rural” (Serena), proyecto de investigación que se ejecuta en Francia, Costa Rica y Madagascar, con el financiamiento de la Agencia Nacional de Investigación (ANR) de Francia. En Costa Rica es desarrollado conjuntamente entre el Centro de Cooperación Internacional en Investigación Agronómica para el Desarrollo (CIRAD) y el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional (UNA) www.anr-serena.fr

Bibliografías

- Borregaard, N., et ál. (2003). “Bienes y Servicios Ambientales: Por una definición con visión latinoamericana”. *Puentes*. Volumen 4, número 2, julio-setiembre. ICTSD/CINPE-UNA
- CEPAL. (2004). *Comercio de servicios ambientales vinculados al turismo y revisión de la sostenibilidad del turismo en tres casos de estudio*. Recuperado de <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/15524/L597.pdf>
- Claro, E. y Ruz, A. (2005). *El mercado de los bienes y servicios ambientales en Chile: elementos para la discusión*. Recuperado de http://www.economia.cl/1540/articulos-187053_recurso_1.pdf
- Figueroa, E. y Reyes, P. (2009). *Pago por Servicios Ambientales en Áreas Protegidas en América Latina*. Programa FAO/OAPN. Recuperado de <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2009/DocPSA.pdf>
- Lendo, E. (2004). *Defining Environmental Goods and Services and their Trade and Sustainable Development Implications (Case Studies from Mexico)*. First Draft. Consulting project prepared for the International Center for Trade and Sustainable Development (ICTSD).
- Martínez, D. (2006). “Retos para la política ambiental: el debate internacional sobre el comercio de bienes y servicios ambientales”. *Revista Opera*. Volumen 6, número 006 – abril 2006. Recuperado de <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/675/67500611.pdf>
- MEA. (2005). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación. Resumen*. Recuperado de <http://www.maweb.org>
- Meral, F. (2012). “Le concept de service écosystémique en économie: origine et tendances récentes”. *Natures Sciences Sociétés* 20, pp. 3-15.
- Mora, R., et ál. (2012). *Servicios ambientales y ecosistémicos: conceptos y aplicaciones en Costa Rica*. *Puentes*. Volumen 13, número 2 - mayo 2012. ICTSD/CINPE-UNA. Recuperado de <http://ictsd.org/i/news/puentes/132486/>
- OCDE. (1999). *The Environmental Goods and Services Industry Manual (DSTI/IND/(99)18)*.

OMC. (2012). *Negociaciones comerciales*. Programa de Doha para el Desarrollo. Informe Anual.

Pagiola, S. y Platais, G. (mayo, 2002). Pagos por Servicios Ambientales. *Environment Strategy* N°3. Banco Mundial. Recuperado de http://www.cipav.org.co/pdf/red%20de%20agroforesteria/Proyectos%20de%20investigacion/pagos_servicios_ambientales.pdf

Schaper, M. (2007). Los desafíos del desarrollo sostenible en las economías abiertas de América Latina y el Caribe. *Revista Pensamiento Iberoamericano*. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). N.º 0, pp. 199-213. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873084>

