

Al final, el neoliberalismo, y por tanto la financiarización, no tratan de destruir el Estado, sino que necesitan un Estado fuerte para crear mercados, hoy en día, mercados financieros y nuevos tipos de bienes. Algo que el sector privado por su cuenta no puede hacer. Y en tiempo de crisis un Estado fuerte es necesario también para reprimir la disidencia de las comunidades locales sobre el terreno. Por todo ello, desafiar y revertir la financiarización de la naturaleza significa inevitablemente cuestionar el papel de ambos, mercados y Estados, y poner en marcha un proyecto político alternativo integral centrado en la reclamación de los bienes comunes.

Antonio Tricarico, activista italiano de la asociación Re:common que promueve la gestión democrática de los bienes comunes y contra la financiarización de la naturaleza. atricarico@recommon.org

Traducción: Iñaki Barcena



4. Río+20: Entre el capitalismo verde y el decrecimiento sostenible

Hacia nuevos horizontes de acumulación en la economía verde

José Manuel Naredo y Erik Gómez-Baggethun

La rehabilitación del crecimiento económico como “desarrollo sostenible”. En 1987 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU presentó el llamado Informe Brundtland, *Nuestro futuro común*, que acuñaría la definición oficial de *desarrollo sostenible* como “*el modelo de desarrollo que, cubriendo las necesidades del presente preserva la posibilidad de que las generaciones futuras satisfagan las suyas*”. Cinco años

más tarde, la Cumbre de Río de Janeiro (1992) lanzaría el concepto de desarrollo sostenible a la arena pública, momento a partir del cual el uso del término trascendió de las filas de los círculos ambientalistas y especializados para generalizarse cada vez más en el discurso político y en el marketing empresarial.

Si nos preguntásemos dónde radica la clave del éxito político que tuvo este concepto podríamos encontrar parte de la respuesta en su ambigüedad. En efecto, la definición de desarrollo sostenible aportada en el Informe Brundtland se reduce a un llamamiento ético a la equidad intergeneracional, cuya vaguedad ha permitido hacer un uso del mismo vacío de contenido e implicaciones prácticas. Así, la política y los negocios han podido rentabilizar la popularidad del concepto sin verse comprometidos a acciones concretas más allá de algunos cambios en la retórica utilizada.

Sin embargo existen otras razones que explican su éxito respecto a aquel otro de ecodesarrollo, su predecesor, como podremos observar si recapitulamos el contexto en el que uno y otro concepto fueron acuñados. Las ideas y propuestas planteadas en la década anterior en torno al concepto de ecodesarrollo por la comisión de Naciones Unidas liderada por Ignacy Sachs no tardaron en generar susceptibilidad entre los países industrializados, que veían en el nuevo término una amenaza a su modelo de crecimiento económico. Según el propio Sachs, este descontento se haría efectivo cuando el omnipresente y entonces secretario de Estado de los Estados Unidos Henry Kissinger envió un comunicado, sugiriendo el empleo de un lenguaje menos comprometido. Las Naciones Unidas fueron así “invitadas” a buscar un nuevo término que se adaptara con mayor comodidad al modelo económico de los países industriales. En este contexto es presentado en 1987 el desarrollo sostenible. Pero ahora, dicho concepto se acompañaría de una nueva lectura o reconceptualización de la crisis ecológica. El problema ya no estribaba, como antes se había planteado, en el modelo despilfarrador y consumista de los países desarrollados que estaba dilapidando los recursos naturales, sino en “la pobreza”, trasladando la responsabilidad del problema principalmente a los países pobres. En línea con las tesis “posmaterialistas” de Inglehart, se consideraba ahora que la falta de riqueza imposibilitaba el desarrollo de una conciencia ecologista en dichos países, y que la falta de crecimiento no permitía la obtención de los excedentes económicos necesarios para la inversión en tecnologías limpias ni el desarrollo de las políticas “verdes”. El crecimiento económico y la sociedad de consumo perdían así el estigma adquirido en la década anterior como causa esencial de la crisis ecológica para plantearse ahora como la medicina que nos abría las puertas a su solución. Los planteamientos del Informe Brundtland serían ratificados 1992 con la Conferencia de Río, cuya declaración final sentenciaba (principio 12) la necesidad de *“un sistema internacional favorable y abierto que*

lleve al crecimiento económico el desarrollo sostenible de todos los países”.

El “crecimiento sostenido” quedaba rebautizado como “desarrollo sostenible” sin que se revisaran los aspectos esenciales del anterior. Las voces que alertaban sobre la inevitable contradicción económico-ecológica que surgiría en el largo plazo entre un sistema ecológico sujeto a límites físicos y un sistema económico abocado al crecimiento perpetuo, quedaban apaciguadas por el aval verde con el que el desarrollo sostenible recubriría la idea del crecimiento. Asimismo, el planteamiento de la década de 1970 que buscaba la adaptación de la estrategia de sostenibilidad a los límites de los sistemas ecológicos planetarios, es sustituido en las décadas de 1980 y 1990 por uno más pragmático consistente en la adaptación de la estrategia de sostenibilidad a los moldes del modelo de crecimiento económico de los países del norte. La Estrategia de Gotemburgo firmada en 2001 que pretendía establecer las directrices del desarrollo sostenible para la Unión Europea acogería acriticamente el planteamiento indicado, lo que le permitía complementarse sin fricciones con la llamada Estrategia de Lisboa, firmada un año antes y que fijaba el crecimiento económico como objetivo prioritario orientado a conseguir que la Unión Europea fuera “*la economía más dinámica y competitiva del mundo para el año 2010*”.

En definitiva, los planteamientos más rupturistas de la década de 1970 quedaban asimilados por el discurso económico dominante que identificaba en el crecimiento del PIB el principio rector de la política económica. Asimismo, el abaratamiento del petróleo y las materias primas en general hicieron que, junto al oportuno lavado verde de imagen, se olvidaran las anteriores advertencias tildadas de “catastrofistas” y se abrazara de nuevo la fe en la salvación por el crecimiento económico, envolviéndolo, eso sí, con el término más ambiguo “desarrollo” y aderezándolo con el adjetivo “sostenibles”. Entre tanto, el requerimiento total de materiales, de energía y de residuos prosiguió aumentando en los países ricos.

Se ampliaban así las diferencias de las economías opulentas occidentales con el resto del mundo, acentuadas por la crisis del antiguo bloque del Este, con la diferencia de que la proliferación de especialistas, organizaciones y de ceremonias ecológico-ambientales culminadas con sus correspondientes declaraciones, cerraban los ojos hacia tal estado de cosas. Tampoco se promovían ni las estadísticas ni los estudios necesarios para establecer el seguimiento de estos temas, La misma presentación del II Informe Meadows (1991), *Beyond the Limits*, encargado también por el Club de Roma para enjuiciar los dos decenios transcurridos desde el primer Informe, testimonia el nuevo contexto ideológico mucho más conformista. Cuando la información recabada en el II Informe Meadows atestiguaba que el deterioro planetario y las perspectivas de enderezarlo eran bastante peores que hacía 20 años, los autores, para

evitar que se les tildara de catastrofistas, se escudaron en la confusa distinción entre crecimiento y desarrollo para advertir que “*pese a haber límites al crecimiento, no tiene por qué haberlos para el desarrollo*” y encargaron el prólogo a Jan Timbergen, economista galardonado con el premio Nobel por sus trabajos sobre el desarrollo económico, para subrayar que el libro es útil, porque “*clarifica las condiciones bajo las cuales el crecimiento sostenido, un medio ambiente limpio e ingresos equitativos pueden ser organizados*”. De esta manera los propios autores acabaron empañando, en su segundo informe, el mensaje más claro y contundente del primero.

El mencionado cambio quedaría reflejado también en las Conferencias de Río, Estambul y, sobre todo, en la de Johannesburgo, que evidenció más claramente la falta de apoyo político a cualquier intento serio de reconvertir el metabolismo de la civilización industrial hacia patrones ecológicamente viables. Mientras que en la Cumbre de la Tierra de 1972 se ligaba el deterioro ambiental a la extracción de recursos y a las relaciones de explotación vigentes, incluyendo así reivindicaciones políticas, en Río 1992 ya solo se hablaba de preservar la calidad del medio ambiente, mediante legislación e instrumentos de mercado; mientras que en 1972 se hacía una enumeración exhaustiva de los recursos bióticos y abióticos a proteger, en 1992, se plantea el objetivo general del *desarrollo sostenible*; y, sobre todo, mientras que en 1972 se hacía de la necesidad de atajar el “problema ambiental” una razón de Estado y, por ende, se tomaba a los Estados como principales responsables y garantes del cambio, mediante el manejo a todos los niveles de la planificación y ordenación del uso de los recursos y el territorio, en 1992 se habla solo de normas, estudios de impacto ambiental e instrumentos económicos, en general, relegando la responsabilidad de los estados a su último escalón administrativo, a los ayuntamientos, a través de las “agendas 21”, para ensalzar el papel de la iniciativa privada (empresas y ONGs). Con la Cumbre de Johannesburgo (2002) se confirma la evolución descrita, en la que se solapan el menor respaldo político con la mayor ambigüedad y pérdida de vigor de las propuestas. Un cambio de tono similar puede observarse entre las conferencias Habitat I (Vancouver, 1976) y Habitat II (Estambul, 1996): mientras en la primera se enunciaba el objetivo de “*mejorar la calidad de vida*” de la población, en la segunda ya solo se proponía conseguir “*una vivienda digna y unos asentamientos humanos más seguros, salubres, habitables... sostenibles y productivos*”; mientras entre los principios de la primera figuraban reiteradamente la “equidad” y la “igualdad”, en los de la segunda brillaban por su ausencia; mientras en la primera se presentaba al Estado como primer sujeto del cambio en cuestiones ambientales y territoriales, en la segunda se rebajaba esa responsabilidad al nivel local de los ayuntamientos, empresas, ONG, y asociaciones de vecinos; a la vez que entre los instrumentos para el cambio propuestos en 1976 figuraba, en primer lugar, la planificación, en 1996 se hacía caso omiso de ella,

para cifrar la esperanza en la función reguladora de los mercados. Todo lo cual sintetiza cómo, a medida que se fue perdiendo la fe en la posibilidad de reconvertir el metabolismo de la sociedad industrial, la “cuestión ambiental” ha pasado a ocupar un lugar cada vez más ceremonial en el discurso y en las instituciones oficiales.

La desatención por el estudio del uso integrado de la Tierra y sus recursos se solapó con el auge incentivado de los estudios sobre los vertidos atmosféricos y el cambio climático (como atestiguan la Conferencia de Kioto y los sucesivos encuentros sobre el clima, hasta la fracasada Conferencia de Copenhague (2009) y más recientemente la Conferencia de Durban (2011). Se plantea la paradójica pretensión de incidir sobre los resultados últimos sin modificar sus causas más primarias, coherente con el carácter cada vez más ceremonial de las instituciones y foros oficiales relacionados con el *medio ambiente*.

La mercantilización de la “política ambiental”. La coyuntura económica inflacionista de la década de 1970 facilitó al ascenso de la ideología económica denominada neoliberalismo o monetarismo, poniendo fin al ciclo de políticas keynesianas que habían dominado la escena económica internacional desde la firma de los tratados de Bretton Woods. Tras el colapso de la Unión Soviética, en la década de 1990 se acelera de la globalización del mercado. Esta se ve acompañada de una desregularización financiera y un fuerte aumento de los flujos comerciales.

Desde la década de 1980, el renovado protagonismo adquirido por el mercado libre permeó progresivamente en la denominada “gobernanza ambiental”, en lo que algunos autores han venido a llamar *conservacionismo de mercado*. El fomento keynesiano del crecimiento económico y la promoción en boga del “libre mercado” tuvieron un punto de encuentro en los nuevos planteamientos de la política ambiental. Tanto el Informe Brundtland como la Conferencia de Río enfatizan el crecimiento económico como condición para avanzar hacia el desarrollo sostenible y ensalzan el libre comercio como forma de promover dicho crecimiento.

Desde la Conferencia de Río 1992 la ONU colabora con el Acuerdo General de Tarifas y Aduanas (GATT, desde 1995 Organización Mundial del Comercio (OMC) con el objetivo de armonizar el desarrollo sostenible con la práctica del libre comercio. El Principio 12 de la declaración de Río, aboga por “*un sistema económico internacional favorable y abierto que lleve al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países*”.

Favorecidos por su compatibilidad con la ideología económica dominante, los instrumentos de gobernanza basados en las fuerzas de mercado se erigieron en herramientas privilegiadas de las nuevas políticas ambientales. El ascenso de la mercadotecnia ambiental se materializaría a través de dos gran-

“Los instrumentos de gobernanza basados en las fuerzas de mercado se erigieron en herramientas privilegiadas de las nuevas políticas ambientales”

des aplicaciones: los mercados de contaminación y, posteriormente, los denominados sistemas de Pagos por Servicios Ambientales. El principio de “quien contamina paga”, impulsado por el primero, se complementaría con el principio de “quien conserva cobra”, promovido por los segundos, asentando un modelo de “gobernanza ambiental” en el que el mercado pasa a ocupar una posición medular.

Enraizado en los planteamientos de las “externalidades ambientales negativas”, el principio de “quien contamina paga” está fundamentado en una presunta ética de la responsabilidad, consistente en que cada agente económico se haga cargo de los costes (monetarios) asociados a las externalidades negativas que genere su actividad. Desde la década de 1980, el principio de “quien contamina paga” ha sido incorporado en textos legales de diversos países. Fue incluido en el Acta Única Europea de 1986 (artículo 174), en el Tratado de Maastricht (artículo 130.2), y en el actualmente estancado Tratado Constitucional para Europa (artículo III, 233.2). En el ámbito internacional, el principio fue adoptado por la OCDE en 1972 y contemplado en el artículo 16 de la Declaración de Río de 1992. Durante una primera etapa, la legislación y la fiscalidad ambiental fueron las principales vías usadas para implementar el principio de “quien contamina paga”, especialmente en Europa. No obstante, ante la presión ejercida por los algunos grupos de presión industriales (en especial la industria petrolera), que denunciaban la fiscalidad ambiental como una amenaza a su competitividad, gobiernos de derecha y de izquierda han redirigido progresivamente sus esfuerzos hacia la creación de “instrumentos de mercado”, promovidas generalmente con fines recaudatorios.

En 1983, el servicio de Pesca y Vida Silvestre de los EE UU apoyó la creación de la denominada “banca de humedales” (*wetland banking*), diseñada como mecanismo para compensar daños causados por el desarrollo de infraestructuras en los ecosistemas acuáticos y sus servicios ambientales. Su puesta en práctica en EE UU se generaliza a partir de 1995, con la figura legal *Clean Water Act*, que permite a promotores desarrollistas emitir permisos para deteriorar humedales a cambio de su compromiso para restaurarlos, crearlos o conservarlos en otros lugares. A principios de la década de 1990, y mediante la reforma del *Clear Air Act* el Congreso de EE UU impulsó mecanismos para el comercio de derechos de emisiones de dióxido de sulfuro. En el Reino Unido, el Esquema de Comercio de Emisiones estableció límites de emisiones de invernadero permitiendo a las empresas contrayentes comprar derechos de emisión para mantenerse por debajo de dichos límites. Otras experiencias similares son el *Chicago Climate Exchange* nacido en 2003 en los EE UU y el

Greenhouse Gas Abatement Scheme establecido en el mismo año en la región de New South Wales, en Australia. Con la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, en 2005 entra en funcionamiento el esquema de comercio de emisiones de la Unión Europea, estableciéndose mecanismos de compraventa para los seis principales gases de efecto invernadero, generando un mercado cuyo volumen alcanzaba 80 millones de dólares anuales en el año 2008.

Si las “externalidades ambientales negativas” se han abordado por el principio de “quien contamina paga, las “externalidades ambientales positivas”, se han abordado mediante el principio de “quien conserva cobra” que subyace a la lógica de los subsidios a conductas pro-ambientales, los ya mencionados Pagos por Servicios Ambientales (PSA). Los PSA han sido definidos como transacciones voluntarias y condicionadas de servicios ambientales entre al menos un proveedor y un usuario de dichos servicios. Los beneficiarios de los servicios ambientales pagan a quienes velan por su protección (o se abstienen de deteriorados), siendo el secuestro de carbono, la protección de la biodiversidad, y la regulación hídrica los principales servicios ambientales incorporados en dichos mecanismos.

Bajo formas rudimentarias, los sistemas de PSA vienen practicándose desde hace décadas. Por ejemplo, en la década de 1930 el gobierno de EE UU ya promovió sistemas de pagos a granjeros y terratenientes que tomaran medidas contra la erosión del suelo, y en la década de 1950 estableció mecanismos análogos para proteger tierras agrícolas frente a la expansión urbana. Otras experiencias tempranas son los pagos por medidas agroambientales en la Unión Europea y en EE UU. No obstante, la promoción a gran escala de estos esquemas en la política ambiental solo empieza en la década de 1990. En la actualidad se multiplican las variantes de sistemas de PSA a escala local, nacional e internacional. Por ejemplo, a escala local, los usuarios de recursos hídricos aguas abajo (generalmente poblaciones urbanas) realizan un pago a los usuarios aguas arriba (generalmente agricultores) para compensar los “costes de oportunidad” en los que incurren por no roturar sus tierras con fines agrícolas. Costa Rica fue el primer país en implementar esquemas de PSA a escala nacional en 1997, seguido por el Sistema de Pagos por Servicios Hidrológicos de Méjico que entró en vigor en 2003, y el programa Sociobosque en Ecuador. Las Conferencias de las Partes (COP) 6 y 7 del Protocolo de Kioto impulsaron los denominados mecanismos de flexibilización. Estos incluyen Mecanismos de Desarrollo Limpio, orientados a la inversión de empresas privadas en proyectos de reducción de emisiones o fijación de carbono, y Mecanismos de Acción Conjunta, con los que se pretende promover dichas inversiones entre países. En la actualidad, el marco denominado *Reduced Emissions from Deforestation and Degradation* (REDD y REDD+) pretende movilizar los fondos para crear un mercado de captura de carbono a escala global.

La economía verde: síntesis del «desarrollo sostenible» y la mercadotecnia del «medio ambiente». En junio de 2012, tuvo lugar en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, más conocida como Río+20. La noción de *economía verde* ocupó un lugar central como nuevo marco para las negociaciones multilaterales que pretendía desarrollar en dicha cumbre. Con tal objeto, el PNUMA preparó un documento de más de 600 páginas titulado “Hacia una economía verde: vías para el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza” acompañado de otro documento más sintético para “tomadores de decisiones”, donde la economía verde se presenta como una propuesta supuestamente apolítica (“*una economía verde no favorece una perspectiva política sobre otra*”).

El PNUMA define la economía verde como aquella economía “*que conduce a una mejora del bienestar humano y la equidad social a la vez que reduce significativamente los riesgos ambientales y la escasez ecológica*”. El documento citado sostiene que una economía verde “*no reemplaza el concepto de desarrollo sostenible*”; señala que “*alcanzar la sostenibilidad depende casi por completo de corregir la economía*” y que por tanto, aunque “*la sostenibilidad es un objetivo vital de largo plazo (...) necesitamos trabajar en el reverdecimiento de la economía para alcanzarlo*”. En consonancia con los planteamientos macroeconómicos del desarrollo sostenible arriba descritos, resalta las “*oportunidades de aumentar la infraestructura de mercado y mejorar los flujos comerciales y de ayuda*”.

Aparentemente la lógica del crecimiento (rebautizado como «progreso») y la producción siguen indemnes bajos sus planteamientos:

En una economía verde el crecimiento de la renta y del empleo debería estar dirigida por inversiones públicas y privadas que reduzcan las emisiones de carbono y la contaminación, aumenten la eficiencia energética y en el uso de recursos y eviten la pérdida de biodiversidad y de servicios ambientales

El “*capital natural*” es conceptualizado como “*un activo económico crítico*” y el documento ofrece “*información práctica para los tomadores de decisiones sobre las reformas requeridas para liberar el potencial productivo y generador de empleo de la economía verde*”.

En consonancia con los planteamientos pro-crecientistas del desarrollo sostenible, el informe señala que hay un “*mito generalizado*” en torno al pretendido “*conflicto inevitable entre la sostenibilidad ambiental y el progreso económico*”.

La economía verde entiende que las problemáticas ecológicas derivan en gran medida de la incapacidad de manejar correctamente la información concerniente a las externalidades ambientales, y de una asignación errónea de capitales, enfatizando la importancia de los mecanismos de mercado como

solución al problema: “*el uso de instrumentos de mercado, la creación de mercados y, cuando proceda, las medidas regulatorias, deben jugar un papel en la internalización de esta información*” y enfatiza el papel que deben jugar los gobiernos en el diseño e implementación de sistemas de incentivos tales como los PSA.

En definitiva, de lo que se puede sacar en claro del voluminoso documento citado, la economía verde parece sintetizar, en un evidente ejercicio de continuidad, los principales elementos macroeconómicos del desarrollo sostenible y el instrumental desarrollado por la mercadotecnia ambiental a lo largo de las últimas décadas que suele desempeñar una doble función, recaudatoria y ceremonial. A la vez que se siguen ignorando las raíces económicas de fondo que promueven el deterioro ecológico y social. No se quiere ver que la pretensión de avanzar hacia un mundo social y ecológicamente más equilibrado y estable, sin cuestionar las actuales tendencias expansivas de los activos financieros, agregados monetarios y la mercantilización de la vida, en general, es algo tan igne o desinformado que raya en la estupidez.

José Manuel Naredo es profesor del Departamento de Urbanística y Ordenación del Territorio de la Escuela Técnica Superior de Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid.

Erik Gómez-Baggethun es miembro del ICTA en la Universidad Autónoma de Barcelona y del laboratorio de Socio-Ecosistemas en la Universidad Autónoma de Madrid.

(Extracto del texto “Rio+20 en perspectiva: Economía verde: Nueva reconciliación virtual entre ecología y economía” publicado en la edición en castellano de La Situación del Mundo 2012, FUEM Ecosocial e Icaria editorial. Agradecemos a los editores su autorización para la publicación de este texto, que ha sido revisado por sus autores).