

Las consecuencias de la sobreexplotación de los bienes públicos universales

Cecilia Carballo y Carlos Díaz
Fundación IPADE

Introducción

“Los recursos naturales, tanto los renovables como los no renovables, tienen un papel primordial en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza”

Si utilizamos términos de carácter economicista, podríamos decir que uno de los requisitos fundamentales para que un mercado funcione consiste en que los derechos de propiedad de un bien, que es susceptible de negociación, estén perfectamente definidos. Obviamente para que dicha negociación sea posible se hace imprescindible conocer, en primera instancia y de manera certera, el titular del citado bien.

La anterior apreciación, al margen de su sencillez, no siempre es fácil de cumplir dado que existe una pluralidad de bienes que, intrínsecamente, tienen un valor económico aun cuando su propiedad no está claramente delimitada. El problema surge porque esa indefinición permite la utilización del bien de manera gratuita, lo que posibilita, en mayor medida, su mal uso o indebida apropiación.

Podríamos hablar, entonces de dos grandes categorías que abarcan este tipo de bienes de uso gratuito y en los que el libre mercado no funciona de manera adecuada:

- a) los denominados **Bienes Públicos**,¹ que son de *libre acceso* para todo el mundo, es decir no se puede restringir su uso, y son *ilimitados*, o sea, su uso por una persona no limita el uso por otros interesados (por ejemplo los ríos),
- b) los denominados **Recursos Comunes** (en muchos casos, recursos naturales provenientes de fuentes renovables y no renovables), que también son de *libre acceso*, pero son *limitados*, es decir, en este caso su uso por una persona sí limita el uso por otros interesados (por ejemplo la pesca).

1. Es necesario salvar la confusión entre los bienes públicos (que pueden o no, ser servidos por el Estado) y los bienes de titularidad pública (son todas las propiedades del Estado).

En la primera de las categorías, al no poder restringirse su uso (imposibilidad de exclusión), se producen beneficiarios que no pagan por los mismos, alzándose en muchos casos como propietarios exclusivos. En el segundo caso, el problema aflora porque estos bienes al ser gratuitos tienden a utilizarse más de lo conveniente o sobreexplotarse, impidiendo su uso por terceras personas que pudieran tener una mayor necesidad de los mismos (rivalidad en el consumo).

Las anteriores dificultades promoverían la posible intervención del sector Público, pero la falta de un precio asociado a los mismos dificultaría un análisis económico de coste-beneficio riguroso que permitiera delimitar la inversión, en tipo y cuantía, de la intervención; por lo que la obtención de aproximaciones no precisas impedirían la resolución del problema.

En todo caso, ese análisis económico coste-beneficio excluiría a los más afectados en la actualidad y también excluiría a las generaciones futuras. Se trataría, por el contrario, de proponer un tipo de análisis que denominaremos de *coste-beneficio social*, que no mediría las externalidades (beneficio o perjuicio que recibe un agente económico como consecuencia del acto de producción o consumo de un segundo agente económico) y de incidir si la intervención o no del Estado posibilita la afectación de las externalidades negativas (vía imposición) o la de las positivas (vía subsidio), sino que intentaría evitar los damnificados actuales o futuros con una buena utilización de este tipo de recursos y buscaría, como fin, la maximización del “producto social”.

En la actualidad, la realidad económica global ofrece una facilidad de incautación de los bienes públicos y de los recursos comunes, al considerar los mismos como un valor de cambio (mercantilización de los recursos naturales), que deriva en la sobreexplotación de los mismos, dado que consideran los *derechos de apropiación* como derechos de propiedad entendidos más como factores de producción que como derechos de uso. (Por ejemplo, si se autoriza a una empresa a verter sus residuos a un río, no se le está concediendo un derecho de propiedad sobre el río pero sí un derecho de apropiación.) Esta incautación entra en colisión con una lógica de desarrollo sostenible, y su traslación se tra-

duce en una sobreexplotación social de las personas, que necesitan de los citados recursos como base para su supervivencia.

Actualmente se producen con frecuencia situaciones paradójicas en las que empresas contaminantes perjudican a un elevado número de personas, a la vez que son muy poco eficientes a nivel económico, ya que la suma del valor de los perjuicios causados es muy superior al ahorro que consiguen emitiendo sus contaminantes sin filtrarlos previamente.

Un paseo por el contexto

Durante las últimas décadas se ha presenciado una aceleración de los procesos de degradación de los recursos naturales. Cada día, asistimos impasibles a cambios que afectan al clima, a los procesos de desertificación y aumentos en la pérdida de biodiversidad.

La degradación de los servicios proporcionados por los ecosistemas provoca consecuencias devastadoras entre las personas con menos recursos, siendo en muchos casos el factor principal que causa la pobreza.

Asimismo, habría que tener en cuenta los efectos del cambio climático sobre estas personas; así, su seguridad alimentaria se ve reducida, se da también, un incremento de las enfermedades, se produce el descenso del agua apta para consumo humano. Según el Grupo Intergubernamental del Cambio Climático, la ciencia y la comunidad científica no se equivocan: la acción humana provoca cambios en el clima del planeta, con los consiguientes riesgos para la subsistencia y para el bienestar humano. Las temperaturas medias de la superficie de la tierra han aumentado aproximadamente 0,5 grados centígrados desde 1970. Uno de los resultados esperados es el aumento de patrones meteorológicos extremos en algunas zonas de la tierra.

La constante y acelerada degradación de los recursos naturales no es sólo un problema ambiental; tiene claras consecuencias económicas y sociales, el cambio climático es su mayor exponente. Los cambios en el clima están también vinculados al desarrollo sostenible, incluido el desafío de la reducción de la pobreza. Los efectos del deterioro medioambiental tienen repercusiones desproporcionadamente graves para las comunidades más pobres y vulnerables del mundo; amenazando entre otros, a menos que se adopten medidas urgentes, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La mayor parte de las personas pobres dependen de los recursos naturales para asegurarse una dieta sana, agua apta para su consumo, energía y medicinas. Estas poblaciones son, a menudo, las más vulnerables a los desastres naturales causados o exacerbados por la degradación ambiental.

Es muy probable que la escasez de agua dulce, cuya regeneración debe darse a una tasa superior a la de su consumo, descontada la tasa de reutilización y recuperación (probablemente uno de nuestros recursos naturales más preciados y más degradados a la vez) también se agrave. En muchas zonas del África Subsahariana, en la que los modelos climáticos auguran una menor probabilidad de lluvia, el consiguiente descenso de la producción agrícola y la disminución crucial de alimentos, utillajes para los hogares y agua podrían resultar catastróficos.

Y la cuestión no es sólo cómo les afecta, sino sus limitadas capacidades para responder a ellos.

Asegurar la sostenibilidad medioambiental resulta imprescindible para las estrategias de lucha contra la pobreza. Los objetivos de lucha contra la degradación del medio ambiente se deben, por lo tanto, integrar en la política de desarrollo para evitar riesgos y promover las oportunidades ambientales que favorezcan los procesos de desarrollo.

Los países desarrollados tienen un papel fundamental que jugar, debiendo invertir la pérdida de estos recursos reduciendo sus niveles de consumo, explotación y contaminación.

Los indicadores de ODM ilustran el alto impacto del desarrollo en el ambiente. Sin embargo, no demuestran adecuadamente que las poblaciones con menos recursos se ven más afectadas por estos efectos. En este sentido, los indicadores sobre repoblación forestal y cantidad de áreas protegidas no reflejan las prioridades dominantes para las personas de bajos recursos, tales como degradación de la tierra y la desertificación.

La mayoría de los países han adoptado los principios del desarrollo sostenible y han asumido los acuerdos internacionales sobre la protección del medioambiente. Pero las buenas intenciones resultan insuficientes; estos acuerdos necesitan ser revisados y posteriormente llevados a la práctica.

Que la acelerada degradación del medio ambiente está en las agendas es un hecho, pero esto no significa que las medidas tomadas para paliar los problemas derivados de ésta sean suficientes y adecuadas

El Secretario General de las Naciones Unidas Sr. Ban Ki Moon convocó para el 24 de septiembre de 2007 un acto de Alto Nivel en la Sede de las Naciones Unidas con miras a acelerar la respuesta mundial ante el cambio climático. Ban Ki Moon esperaba que el acto sirviera de señal política para que los negociadores en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se celebrará en Bali en diciembre de 2007 se den cuenta de que “las negociaciones habituales” ya no son la opción adecuada, debiendo de pre-

pararse para trabajar de forma conjunta hacia un marco multilateral general para la acción tras el año 2012, fecha en la que vencen los objetivos relativos a las emisiones establecidos en el Protocolo de Kyoto.

La pasada Cumbre del G8 más Cinco, con presencia de Ban Ki Moon, tuvo como protagonistas a los principales emisores de gases de efecto invernadero (GEI) de los países desarrollados y en desarrollo. Supuso una valiosa oportunidad para establecer y repensar una batería de medidas necesarias para cumplir con el Protocolo de Kyoto y llegar a un acuerdo al respecto. Sin embargo, el principal foro para negociar una respuesta amplia al cambio climático es la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuya próxima reunión, como ya hemos citado, se celebrará en Bali a principios de diciembre.

Algunos datos

Efectivamente, queda poco tiempo para 2012 y de no ratificarse un nuevo acuerdo antes de esa fecha se producirá un vacío con graves consecuencias para la protección del clima, del mercado del carbono y de miles de millones de personas en el planeta.

Observemos, con algunos datos extraídos del último informe de progreso sobre los ODM, cuál es el panorama actual en las distintas regiones del planeta:

- La emisión del dióxido de carbono per cápita es seis veces más alta en las regiones desarrolladas que en las regiones en desarrollo.
- El 73% de los desastres del mundo se relacionan con las hambrunas, las inundaciones y los huracanes y tornados. Entre 1990 y 1998, el 94% de los desastres del mundo y el 97% de todas las muertes por desastre relacionadas con los fenómenos naturales ocurrieron en los países en vías de desarrollo.
- En 2004 el Banco Mundial estimaba los costes anuales de los desastres naturales del mundo ascendieron a unos cuarenta mil millones de euros, con un alto porcentaje de pérdidas en infraestructura.
- A pesar de mejoras en la eficacia del uso de la energía en algunas regiones en desarrollo, la distancia entre el punto bajo y las economías de alta renta persiste. En los países menos desarrollados, el porcentaje de la población que usa los combustibles sólidos sigue siendo muy alto, el 89%. La contaminación atmosférica provocada por la quema de combustibles sólidos (madera, carbón vegetal y carbón de leña) causa alrededor de 1,6 millones de muertes al año, principalmente entre mujeres y niños.
- En los últimos quince años, el mundo ha perdido un 3% de su superficie forestal, lo que supone un descenso medio del 0,2% al año. La deforestación, que se debe en primer lugar a la conversión de la superficie forestal en zonas de cultivo en los países en desarrollo, sigue produciéndose a un ritmo alarmante (unos 13 millones de hectáreas al año). El porcentaje de pérdida más rápido se ha registrado en algunas de las regiones con mayor diversidad biológica, incluyendo Asia meridional, Oceanía, América Latina y África Subsahariana. Además de la pérdida de biodiversidad, entre un 18 y un 25% anual de las emisiones de gases de efecto invernadero se asocian a la deforestación, convirtiéndola en un factor determinante para el cambio climático.
- Cerca del 13% de la superficie de la tierra se ha definido como área protegida, quedando el medio ambiente marino desprotegido (menos de un 1% de ese 13% ecosistemas marinos).
- En la actualidad, la reforestación de árboles constituye menos de un 5% del área forestal total del planeta. Algo más de las tres cuartas partes de todas las repoblaciones se realizan con fines productivos, principalmente en el sector maderero y de la fibra, y la cuarta parte restante son repoblaciones protectoras, que se establecen principalmente para la conservación del suelo y del agua.

Tal y como demuestran los datos anteriores, la realidad no se presenta muy halagüeña; en respuesta a la pérdida de la biodiversidad global, la comunidad internacional ha estado fomentando la protección de los entornos marinos y terrestres del planeta. Estos intentos contribuyen a una de las metas recogidas en el ODM 7, sin embargo, siempre parece que los esfuerzos no resultan suficientes.

A nivel mundial, la proporción de áreas protegidas ha aumentado de manera constante en los últimos años. A finales del año 2006, un total de unos 20 millones de kilómetros cuadrados de tierra y de mar (aproximadamente 19 veces la superficie de España) estaban protegidos. A pesar de ello, no todas las áreas protegidas están administradas eficazmente para su conservación. Esta imagen queda aún más empañada por el hecho de que sólo una parte de estas áreas (unos dos millones de kilómetros cuadrados) son ecosistemas marinos, a pesar de su importante papel en la sostenibilidad de las poblaciones de especies animales marinas, recursos costeros y sobre todo de las personas que subsisten de los anteriores.

Aunque cada vez se protegen más áreas, la proporción de especies en peligro de extinción sigue aumentando y las poblaciones individuales siguen descendiendo.

Será necesario realizar esfuerzos sin precedentes para conservar los hábitats y administrar los ecosistemas y las especies de manera sostenible si queremos reducir de manera significativa el número de especies extinguidas en 2010.

Entre los recursos citados anteriormente como *comunes*, señalábamos la pesca (podríamos decir que sobre este recurso existe el denominado libre acceso, pero en cantidades limitadas). La sobreexplotación de los recursos pesqueros es quizá la más alarmante. No conviene olvidar que estos recursos primariamente renovables pueden ser llevados al agotamiento por una explotación irracional. Es necesaria una cooperación entre actores y una eficaz gestión internacional que asegure el volumen actual de los caladeros y permita la recuperación de las especies esquiladas. Tras décadas de daños, la proporción de poblaciones de peces sobreexplotadas, reducidas drásticamente y recuperadas se ha estabilizado en la actualidad alcanzando aproximadamente el 25% desde los años noventa. Pero la proporción de poblaciones de peces infraexplotadas desciende progresivamente. Si en 1975 sólo el 40% de la explotación de peces era sostenible, en 2005 se observó un descenso significativo, registrando tan sólo un 22%.

Retos y soluciones

Las preocupaciones ambientales están careciendo, en práctica y formulación, de criterios vinculados al desarrollo, pero son a menudo un componente fundamental de la sostenibilidad a largo plazo. Se deben hacer esfuerzos para mejorar la comprensión de las consecuencias para el medio ambiente de las estrategias de desarrollo y para reconocer la relación causal entre la degradación del medio y la pobreza. Habrá que esperar a que termine el debate general del sexagésimo segundo periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas y la jornada previa sobre Cambio Climático, para conocer si se producen avances en esta dirección, aunque lamentablemente, las expectativas no son demasiado alentadoras.

Como ya se ha puesto de manifiesto, las poblaciones más pobres son más dependientes de los recursos naturales y se ven más afectadas por la degradación ambiental. Éstas no tienen la información y no participan en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas; de nada sirve diseñar políticas de desarrollo que incrementen la participación de mujeres y hombres si no se enfatiza en la inclusión de los temas medioambientales en la agenda de participación y decisión. Esto no deja de ser paradójico, pues esta parte de la población es la más afectada pero no decide.

En contraste, los que son más influyentes en el desarrollo de políticas entienden poco de los costes y de las ventajas

asociados a la política ambiental y su impacto en la lucha contra la pobreza.

Otra complicación se presenta en la dificultad de determinar y describir en términos monetarios los costes y los beneficios de obtener oportunidades ambientales, sin la consideración de riesgos ambientales.

A menudo, el desarrollo económico y el medio ambiente todavía se ven como objetivos contrapuestos. Pero, las inversiones sobre una adecuada gestión ambiental pueden ser rentables y contribuir a mejorar los medios de vida de muchas poblaciones del Sur.

En este sentido algunos ejemplos son, la adopción de medidas para frenar y/o reducir la contaminación atmosférica, la cual puede acarrear importantes ventajas. Así como, la inversión en silvicultura sostenible y la conservación de las barreras de coral que se muestran no sólo rentables sino compatibles.

Los flamantes empeños para frenar la deforestación (en Ecuador o Brasil, por ejemplo) constituyen acciones positivas. En algunas partes de África Subsahariana, en las que la desertificación es una causa importante de generación de la pobreza, la descentralización de las pequeñas administraciones para gestionar y beneficiarse de los recursos locales contribuye a invertir la pérdida de superficie forestal.

La protección de los bosques de todo el mundo y de otros ecosistemas cumple un papel fundamental en la conservación de la biodiversidad y en las posibilidades de los más vulnerables de salir de la pobreza.

Por todo lo anterior, se puede deducir que estamos ante un desafío global sin precedentes. No se trata de problemas exclusivamente ambientales, sociales o de índole económica, no se trata de problemas micro, no se trata de problemas que afecten a los países desarrollados o en desarrollo, se trata de problemas globales que ponen en peligro bienes públicos universales y las posibilidades de desarrollo y supervivencia de la humanidad.

La resolución de éstos, pondrá a prueba, como nunca, la capacidad de la humanidad para resolver problemas comunes. Se trata de una amenaza que trasciende las fronteras nacionales; también trasciende los límites entre numerosas esferas de política, de la energía al transporte, de la seguridad alimentaria a la gestión de los recursos hídricos y del comportamiento individual, local o nacional a la gobernanza mundial.

Si se trata de un cambio de paradigma, de la adopción de políticas inteligentes, de una redefinición del marco multilateral poco importa, se necesitan soluciones de facto que reviertan la pérdida masiva de recursos y el deterioro del medio ambiente.

El peso de la sociedad civil: de lo local a lo global por la conservación de los recursos naturales y la superación de la pobreza

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñamos un papel crucial en la consecución del Objetivo 7: “garantizar la sostenibilidad ambiental” en tanto somos reflejo de, y representamos, las necesidades de una amplia gama de grupos sociales y de comunidades de los países desarrollados y menos desarrollados.

En el nivel nacional, las organizaciones de la sociedad civil debemos contribuir por lo menos de tres maneras a la consecución de estas metas:

1. *Defensa pública.* Las alianzas estratégicas de las organizaciones civiles de la sociedad con autoridades locales, los gobiernos nacionales, empresas o grupos empresariales y la comunidad internacional pueden despertar conciencia pública y destacar las prioridades urgentes del desarrollo en los países del Sur. Estas alianzas deberían asegurar las necesidades de los diversos grupos considerados.
2. *Diseño y puesta en marcha de soluciones locales.* La sociedad civil es crucial para traducir las políticas en soluciones prácticas. Nos movemos bien en lo local y tenemos más capacidades y potencial para contactar y llegar a la gente.
3. *Desarrollo de planes participativos de inversión (PPI).* El éxito de la mayoría de las intervenciones de desarrollo requiere la implicación de la comunidad, incluyendo la educación pública, el diálogo a escala regional, nacional y local.

4. *Desarrollar un análisis coste-beneficio de carácter social* que determine la situación óptima de utilización de los recursos de carácter universal, sin deteriorar las oportunidades de las poblaciones que, en la actualidad, dependen en primera necesidad de ellos; así como de las que vengan en un futuro. ■

Bibliografía consultada

- DFID 2006 Environment Policy Paper.
- DFID, EC, UNDP, and World Bank. 2002. Linking Poverty Reduction and Environmental Management: Policy Challenges and Opportunities. DFID, Londres.
- Em-Dat International Disaster Database, WHO.
- Environmental Integration Handbook for EC Development Co-operation-EuropeAid.
- Informe de 2007. Objetivos de desarrollo del Milenio.
- Informe Provisional del Grupo de Acción 6 sobre Sostenibilidad Ambiental. Resumen Ejecutivo. 19 de abril de 2004.
- UN Millennium Ecosystem Assessment 2005 Synthesis Report.
- UN Millennium Project Task Force on Environmental Sustainability final report.
- UNDP, UNEP, World Bank, and World Resources Institute 2005, World Resources 2005-2006. The Wealth of the Poor: Managing Ecosystems to Fight Poverty. WRI, Washington DC.
- Unless otherwise indicated the source of all data is the UN Millennium Development Goals Report 2005.
- UNSD Millennium Indicators database.
- World Bank 1994 Chile: Managing Environmental Problems-Economic Analysis of Selected Issues Rpt 13061CH.
- World Bank 2004 Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Support Credits.
- World Bank, 2004. An Adaptation Mosaic: A sample of emerging World Bank work in climate change adaptation.
- World Development Indicators 2005, section on Goal 7.