



Medio ambiente para el bienestar: vías para salir de la pobreza

Mensajes sobre políticas del programa ESPA



Acerca de ESPA

El programa Servicios Ecosistémicos para la Reducción de la Pobreza (ESPA) es un programa global de investigación interdisciplinaria cuya finalidad es aportar a los encargados de la toma de decisiones y los usuarios de recursos naturales las evidencias que precisan para una gestión más sostenible de los ecosistemas y una reducción efectiva de la pobreza. Los servicios ecosistémicos son el sustento de la humanidad, abarcando todo, desde los flujos de agua potable y la calidad del suelo hasta la productividad pesquera y la regulación del clima, e incluyendo valores culturales y espirituales.

El Gobierno del Reino Unido creó el programa de investigación ESPA en 2010, fecha desde la cual el programa ha abordado cuestiones difíciles, tales como: ¿Los servicios ecosistémicos son una red de seguridad para las personas que viven en la pobreza? ¿Los servicios ecosistémicos pueden ayudar a las personas vulnerables a diversificar sus opciones de medios de vida y seguridad, y mejorar otros aspectos de su bienestar físico y mental? ¿Cómo se deben priorizar los bienes y servicios ambientales en el desarrollo, y de qué forma podrían contribuir al crecimiento sostenible en países en desarrollo y economías emergentes? ¿Hay límites y umbrales biofísicos locales y regionales que no se pueden obviar, y, en ese caso, cómo pueden identificarse?

Tras ocho años de recorrido, las investigaciones del ESPA son más oportunas y pertinentes que nunca. Ahora que el programa llega a su fin en 2018, este Resumen ejecutivo proporciona los mensajes clave de esas investigaciones del ESPA. Son mensajes dirigidos a encargados de la elaboración de políticas y gestores de los recursos naturales en todo el mundo, para respaldar decisiones encaminadas a lograr un mundo más justo y un entorno más saludable para las generaciones actuales y futuras.

En el portal web del programa hay disponible una versión más larga de este informe (44 páginas, en inglés), con referencias a los materiales de base y otros productos del programa ESPA, así como versiones de este Resumen ejecutivo en bengalí, francés, hindi, inglés y portugués: www.espa.ac.uk

Este documento ha sido elaborado para el programa Servicios Ecosistémicos para la Reducción de la Pobreza (ESPA). ESPA es un programa financiado por el Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) del Reino Unido, el Consejo de Investigación Económica y Social (ESRC) y el Consejo de Investigación sobre el Entorno Natural (NERC). El ESPA está auspiciado por Research into Results Ltd, empresa filial de la Universidad de Edimburgo, responsable de la prestación de servicios de gestión de investigación y proyectos en temas de desarrollo internacional. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones del programa ESPA, de Research into Results, la Universidad de Edimburgo, otros socios de la Dirección del ESPA, NERC, ESRC o DFID.

Este documento está bajo licencia de Creative Commons Attribution 4.0 International.



© 2018. Research into Results, empresa filial de la Universidad de Edimburgo.

ESPA (2018) *Medio ambiente para el bienestar: vías para salir de la pobreza. Mensajes sobre políticas del programa ESPA. Resumen ejecutivo*. Edimburgo: Servicios Ecosistémicos para la Reducción de la Pobreza.

Foto de portada: Bartosz Hadyniak/istockphoto.com

Otras fotos: pág.1: Mairi Dupar/ESPA; pág.3: SPDA; pág.10: Popova Marina/Shutterstock.com

Edición, diseño y maquetación: Green Ink (www.greenink.co.uk)



Resumen ejecutivo

La capacidad del medio ambiente para sustentar la vida humana y el bienestar

Los científicos del ESPA aportan evidencia detallada para alertar que, en determinadas regiones, el entorno natural está tan degradado que ya no es capaz de realizar algunas de las funciones críticas que se precisan para la supervivencia humana y el bienestar. En algunas localidades, como el Lago Erhai en China, se podría hablar ya de colapso del ecosistema; en otras ubicaciones –algunas de las cuales abarcan centenares de kilómetros cuadrados, como los deltas tropicales– los ecosistemas están alcanzando “niveles de riesgo” y son necesarias medidas activas para evitar el colapso ecológico y salvaguardar vidas humanas. Uno de tales deltas es el del Ganges-Brahmaputra-Meghna, que mantiene a una población de 40 millones de personas.

Los impactos de las decisiones sobre medio ambiente en las personas que dependen de los recursos

El mensaje primordial de las investigaciones del ESPA es que las políticas y los programas que utilizan recursos ambientales tendrán necesariamente implicaciones para el bienestar humano y quizás incluso costes ocultos en cuanto a consecuencias para las personas, salvo que se ponga un especial cuidado y se realicen las evaluaciones apropiadas. Estas implicaciones y los posibles costes humanos deben entenderse debidamente y ser abordados de manera explícita en procesos abiertos, justos y democráticos.

Las investigaciones del ESPA se basan de forma explícita o tácita en que la sociedad debe consensuar unos pilares sociales mínimos y necesarios para crear un “espacio seguro y justo”¹ para poder vivir dentro de los límites del planeta.^{2,3} Esto significa gestionar los recursos ambientales de forma que se evite generar un alto riesgo de cambios ambientales irreversibles; evitar el daño a grupos sociales vulnerables que viven en la pobreza; y trabajar para garantizar que las intervenciones ambientales y de desarrollo sirven para sacar a las personas vulnerables de la pobreza.

Las investigaciones del ESPA demuestran que los arquitectos de las políticas y programas de desarrollo que acceden a y utilizan los recursos ambientales en su mayoría no tienen en cuenta cómo esas intervenciones afectarán a las personas más vulnerables y que mayor dependencia tienen de los recursos naturales. Esto es así tanto en el caso de políticas y programas cuyo objetivo principal es la conservación del entorno, tales como



El mensaje primordial de las investigaciones del ESPA es que las políticas y los programas que utilizan recursos ambientales tendrán necesariamente implicaciones para el bienestar humano y quizás incluso costes ocultos en cuanto a consecuencias para las personas, salvo que se ponga un especial cuidado y se realicen las evaluaciones apropiadas. Estas implicaciones y los posibles costes humanos deben entenderse debidamente y ser abordados de manera explícita en procesos abiertos, justos y democráticos.

zonas protegidas y proyectos de secuestro de carbono, como para las intervenciones de “desarrollo como prioridad”.

De especial importancia, y en contra de lo que cabría esperar, la intensificación en el uso de la tierra para incrementar el rendimiento de alimentos y fibra muchas veces ha tenido impactos negativos en la seguridad alimentaria y los ingresos, especialmente para las personas pobres. La intensificación del uso de la tierra en muchos casos perjudica al conjunto de servicios ecosistémicos más amplios que regulan el ambiente y lo mantienen saludable, así como el bienestar humano.

Es imprescindible que los encargados de la toma de decisiones identifiquen, en localidades concretas, cómo los servicios ecosistémicos sostienen la vida y el bienestar de las personas locales, para no perjudicar ni destruir sin advertirlo esos beneficios. La ciencia del ESPA insta de forma urgente a los encargados de la toma de decisiones a tener en cuenta las necesidades de las personas más vulnerables y marginadas de la sociedad a la hora de diseñar y elaborar políticas y programas basados en recursos ambientales.

La buena noticia es que las intervenciones bien diseñadas pueden premiar a las personas locales por acciones que a la vez a) aportan beneficios ambientales (y que suman de forma local, regional y global entre escalas), y b) incrementan los beneficios sociales, culturales y económicos para las personas locales.

Esto va estrechamente ligado al enfoque del ESPA en el “bienestar”: las personas locales que dependen de los recursos sin duda valorarán esos recursos naturales de forma distinta a cómo los valoran otras partes ajenas (ver el Recuadro 1). Existen multitud de herramientas y marcos de gestión y apoyo a la toma de decisiones para ayudar a los encargados de la toma de decisiones a identificar tales consideraciones y negociar

Recuadro 1: Enfoque en el bienestar

En la última década, se ha producido una “explosión de iniciativas para conceptualizar y medir el bienestar humano y aplicarlo en círculos académicos y en las políticas.”⁴ La ciencia del ESPA destaca que los grupos sociales (mujeres y hombres, jóvenes y mayores, grupos étnicos, ricos y pobres) usan y valoran los recursos ambientales de forma diferente, y esto es algo que debe tenerse en cuenta en la toma de decisiones. El bienestar es un fenómeno dinámico y multidimensional que incorpora elementos objetivos, subjetivos y relacionales.⁵

Pese a que la pobreza solía medirse de forma convencional por los ingresos del hogar y los medios de vida, se han adoptado ya medidas más sofisticadas –como el Índice de Desarrollo Humano y, más recientemente, el Índice de Pobreza Multidimensional– que reflejan datos sobre educación, salud y otros aspectos del nivel de vida de las personas. Los estudios del ESPA han utilizado estas medidas y otras aún más sofisticadas. Por ejemplo, un Índice global de bienestar generado por la persona es un método aplicado por los investigadores del ESPA para permitir a las personas de comunidades locales expresar cómo creen que se han visto afectadas por los programas de conservación ambiental, utilizando sus propias palabras y múltiples dimensiones del bienestar. Es un índice que se utilizó en Madagascar: los participantes debían identificar los cinco elementos más importantes para su calidad de vida, valorar sus experiencias en cada uno de ellos, y calificar la importancia relativa de esos cinco elementos.



opciones mejor informadas. La versión larga de este informe y nuestra página web contienen ejemplos de tales herramientas y marcos: www.espa.ac.uk.

De la misma forma, aunque algunas intervenciones relacionadas con el medio ambiente presentan contraprestaciones irreconciliables, las herramientas y marcos proporcionan una base para fortalecer la toma de decisiones. Y lo hacen identificando esas contraprestaciones de forma explícita, sentando así la base de un debate abierto y la posibilidad de compensar de forma justa a las personas que han de cargar con los costes suscitados.

Sobre la base del acervo de evidencia de que la desigualdad desempeña un papel para mantener a las personas en la pobreza –por la falta de voz en las decisiones sobre los recursos naturales y la falta de equidad en torno a cómo se distribuyen los beneficios de esos recursos– el ESPA ha puesto el foco de la atención en la necesidad de aplicar enfoques basados en la equidad y los derechos (ver el Recuadro 2).

Dado el estado crítico de una serie de recursos ambientales en numerosos países y regiones subnacionales estudiados por el ESPA, es evidente que abordar estos temas es tarea difícil y compleja, y que es mucho lo que hay en juego. Ya no cabe la inacción. Es preciso invertir en el monitoreo de la salud ecológica y el bienestar humano de forma continuada, y aprender de los éxitos y los errores de gestión.⁶

Recuadro 2: Equidad y justicia son cuestiones ambientales

Un marco de justicia ambiental que abarca aspectos de reconocimiento, procedimiento y distribución es un enfoque amplio para entender las diferentes perspectivas sobre gestión y cambio ambiental. Destaca cómo los costes y beneficios de las decisiones ambientales repercuten en toda la sociedad, y cómo los distintos grupos sociales valoran el medio ambiente. Es un enfoque adecuado para demostrar la naturaleza y el alcance de las contraprestaciones necesarias, y sacar a la luz las opiniones de partes interesadas pobres y marginadas, que con frecuencia quedan subrepresentadas en los marcos de gestión ambiental convencionales.

Pese a que la equidad se menciona con cada vez mayor frecuencia en las políticas, pocas veces se logra en la práctica, especialmente para los miembros más pobres de las comunidades y las minorías culturales. El programa ESPA y otros han logrado avanzar algo en el desarrollo de principios y la descripción de características de sistemas de gobernanza equitativos, de forma que se puedan destacar los “costes ocultos” de las intervenciones ambientales y ayudar a resolver las contraprestaciones.⁷

Recomendaciones para unas decisiones bien informadas y justas sobre los recursos naturales

- 1. Los encargados de la toma de decisiones deben identificar los “costes ocultos” para las personas más pobres de la sociedad**, así como las contraprestaciones en programas y políticas que acceden a y hacen uso de los recursos ambientales, de manera que las personas más vulnerables no queden inadvertidamente en peor situación. Los estudios de impacto ambiental y social para las intervenciones de desarrollo –y también para los programas de conservación ambiental– con frecuencia son poco adecuados. Los estudios deben capturar las dependencias de las personas locales para con el entorno natural, así como los posibles impactos de limitar el acceso de las personas locales a los recursos naturales y su uso. Haciendo que estos costes sean explícitos, los proyectos y programas podrían ser rechazados si se considera que perjudican a las personas locales, o bien podrían diseñarse de nuevo para beneficiar de forma efectiva a las personas pobres de la zona.
- 2. La aplicación de métodos para el descubrimiento y la creación de conocimiento de forma conjunta puede ayudar a identificar dependencias de recursos y contraprestaciones**, especialmente en procesos locales y regionales (aunque se pueden encontrar otras variables en las escalas globales de la toma de decisiones). Para desarrollar una comprensión sólida de los vínculos existentes entre los sistemas humanos y los ecológicos se requiere una combinación de los conocimientos científicos con la realidad sobre el terreno, y con conocimientos más localizados de las personas que se ven afectadas por decisiones ambientales. Idealmente, los “consumidores” de la base de conocimientos sobre la cual se toman las decisiones se deben convertir en coproductores activos de esos conocimientos compartidos.
- 3. Una vez identificadas las contraprestaciones, los encargados de la toma de decisiones deben gestionar estas intervenciones para evitar daños y beneficiar a las personas más pobres.** Aunque todas las soluciones deben ser pertinentes tanto al nivel local como nacional, las investigaciones del ESPA destacan, no obstante, una serie de principios básicos de aplicación universal para una gobernanza y gestión ambiental sólida. La aplicación de estos principios podría garantizar que los costes y las contraprestaciones se identificaran y gestionaran de manera que no se generen daños y se beneficie a las personas más pobres.



4. Los principios básicos para diseñar y gestionar el uso de los recursos ambientales son los siguientes.
- i. **Reconocer y otorgar derechos:** Las personas locales afectadas necesitan derechos estatutarios de acceso, gestión y gobierno de los recursos naturales, siendo los más importantes los derechos de tenencia reconocidos oficialmente. Los derechos de tenencia no equitativos entre hombres y mujeres siguen siendo una de las injusticias más persistentes, aunque los derechos no equitativos entre todos los grupos sociales también deben ser analizados y abordados.
 - ii. **Rendición de cuentas** ante las personas afectadas, abarcando todas las escalas de gobierno: las políticas y programas deben diseñarse con mecanismos efectivos para garantizar que los actores que trabajan a todas las escalas (local, nacional y global) de extracción y uso de recursos rindan cuentas a las personas locales afectadas.
 - iii. **Transparencia:** Los resultados y beneficiarios que se pretenden lograr con las intervenciones de desarrollo y conservación deben comunicarse de forma transparente a todos, y deben ser analizados y comunicados periódicamente.
 - iv. **Participación:** Los grupos socialmente marginados deben ser empoderados y recibir apoyo activo para participar en la toma de decisiones sobre el entorno natural.
 - v. **Desarrollo de capacidades:** No son solo las personas locales afectadas por el uso de los recursos ambientales las que pueden precisar ayuda para participar activamente en el diseño y la implementación de programas. Los propios gestores de programas a menudo necesitan apoyo y formación para adquirir las habilidades necesarias para gestionar procesos efectivos, participativos e inclusivos –y necesitan apoyo también para adquirir habilidades ecológicas y sociales–.
 - vi. **Reconocer y premiar la administración local:** La administración de los recursos ambientales por parte de personas locales y la aportación de éstas a los flujos de servicios y bienes ecosistémicos –en sus múltiples formas– debe reconocerse adecuadamente en los inicios del proceso de toma de decisiones, y premiarse suficientemente. Una posible vía es mediante transferencias condicionales de efectivo y recursos en especie, pero a esto se le deberán sumar en ocasiones otras formas de reconocimiento o premios.
 - vii. **Procesos adaptativos y aprendizaje:** A medida que la sostenibilidad física del uso de los recursos se mide y monitorea en el tiempo, también los impactos sociales deben ser medidos y monitoreados. Vivimos en un mundo dinámico de cambio constante: de lugares locales que cambian constantemente, de acontecimientos y presiones nacionales, regionales y globales que tienen consecuencias locales. Esto significa que las estructuras institucionales y de gobierno para el uso de y acceso a los recursos ambientales deben revisarse con frecuencia, incluyendo quién se beneficia, y quién puede verse perjudicado por tales estructuras.

-
- 1 Raworth, K. (2012) 'A safe and just space for humanity: Can we live within the doughnut?' Oxfam Discussion Papers. Oxford: Oxfam. Citado por Dearing, J. (2018) 'Limits and thresholds: Setting global, local and regional safe operating spaces', capítulo 4 en Schreckenberg, K., Mace, G. y Poudyal, M. (eds) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (próxima publicación).
 - 2 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. y Foley, J.A. (2009a) 'A safe operating space for humanity', *Nature* 461: 472–475.
 - 3 Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å, Chapin III, F.S., Lambin, E.F., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., de Wit, C.A., Hughes, T., van der Leeuw, S.E., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. y Foley, J. (2009b) 'Planetary boundaries: Exploring the safe operating space for humanity', *Ecology and Society* 14: 32.
 - 4 Coulthard, S., McGregor, J.A. y White, C.S. (2018) 'Multiple dimensions of wellbeing in practice', capítulo 15 en Schreckenberg, K., Mace, G. y Poudyal, M. (eds) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (próxima publicación).
 - 5 Ibid.
 - 6 Rasolofoson, R., Nielsen, M.R. y Jones, J.P.G. (2018). 'The potential of the Global Person Generated Index for evaluating the perceived impacts of conservation interventions on subjective well-being', *World Development* 105: 107–118.
 - 7 Ver el Recuadro 2.2 en Dawson, N., Coolsaet, B. y Martin, A. (2018) 'Justice and equity: Emerging research and policy approaches to address ecosystem service trade-offs', capítulo 2 en Schreckenberg, K., Mace, G. y Poudyal, M. (eds) *Ecosystem services and poverty alleviation: Trade-offs and governance*. Abingdon-on-Thames: Routledge (próxima publicación).

Ecosystem Services for
Poverty Alleviation (ESPA)
Argyle House, Level D
3 Lady Lawson Street
Edimburgo
EH3 9DR
Reino Unido

Email: support@espa.ac.uk
Tel: +44 0131 650 9027
@espadirectorate

www.espa.ac.uk



A research programme co-funded by DFID, NERC & ESRC

