

**LECCIONES APRENDIDAS CON EL
TRABAJO DE LA CCA SOBRE BIENES Y SERVICIOS ECOLÓGICOS**

Nota de antecedentes para la sesión pública del CCPC
Guadalajara, Jalisco, México
Jueves 28 de junio de 2001

Nota del Secretariado¹

Una constante en la avalancha de encuestas que registran la variable opinión pública es la gran prioridad que siempre dan los ciudadanos al medio ambiente. Por ejemplo, los resultados no oficiales de una encuesta reciente en América del Norte muestran una gran preocupación ciudadana por la degradación ambiental: 90% de las personas encuestadas en México, y 70% en Canadá y EU consideran que la pérdida de bosques tropicales y áreas silvestres son un problema “muy grave”. Otros problemas, desde la contaminación local y los vertederos de desechos peligrosos hasta problemas mundiales como el cambio climático reciben también puntajes muy altos.

El debate sobre políticas de protección ambiental casi nunca se envuelve en ambigüedades en cuanto a la importancia que la ciudadanía otorga a la protección ambiental, sino que se sigue centrando en interrogantes como: (a) *quién* debería llevar encabezar la protección ambiental y (b) *cuánto* están dispuestos a pagar el gobierno, la industria y la ciudadanía para tener mejores niveles de calidad ambiental (y cuáles son los costos de la inacción).

¿EXISTE UN PUENTE ENTRE PREOCUPACIÓN CIUDADANA Y PATRONES DE COMPRA DEL CONSUMIDOR?

Al señalar maneras de apoyar los “mercados ecológicos” observamos que las dos preguntas antes expuestas guardan una relación estrecha —quién es el responsable y cuánto está dispuesta a pagar la sociedad. En América del Norte la ciudadanía considera que el gobierno —primero federal y luego estatal/provincial— es el principal, aunque no único, responsable de proteger el medio ambiente (Gráfica 1).

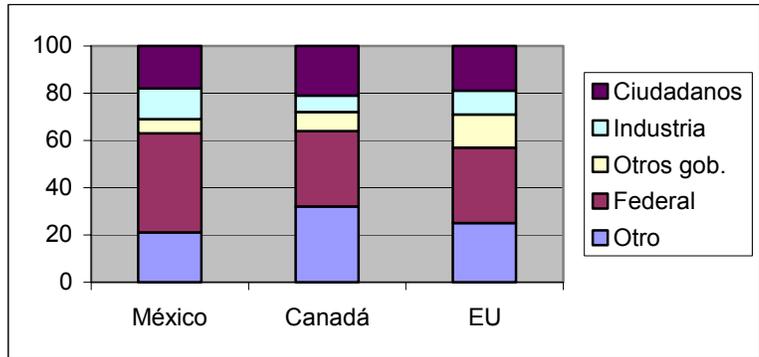
Un aspecto clave en materia de mercados ecológicos es cómo aprovechar el sentir de casi 20% de los ciudadanos de América del Norte —unos 80

¹ La presente Nota, que fue preparada por la división de Medio Ambiente, Economía y Comercio del Secretariado de la CCA, tiene por objeto ofrecer al CCPC un poco de información de referencia para su reunión de junio de 2001.

millones de personas— que consideran que, en calidad de consumidores, son ellos quienes tienen la mayor responsabilidad en cuanto a protección ambiental, con sus patrones cotidianos de compra. Una lección omnipresente del trabajo de la CCA es que, por diversas razones, los valores de los ciudadanos suelen ser distintos de los patrones de mercado de los consumidores. Sin embargo,

los bienes y servicios ecológicos representan una de las diversas herramientas que pueden ayudar a disociar los índices de crecimiento económico de los niveles de tensión ambiental.

Gráfica 1



¿Hasta qué punto están los consumidores dispuestos a adquirir bienes y servicios ecológicos? Una encuesta reciente sugiere que 45% de los ciudadanos estadounidenses, 44% de los canadienses y 42% de los mexicanos están dispuestos a pagar 10% adicional por la compra de productos y servicios “más respetuosos del medio ambiente”. Si estos valores parecen altos es porque quizás lo sean: los resultados de las encuestas sobre mercadotecnia de productos ecológicos sugieren en general que de cada diez personas que dicen que comprarán “verde”, una probablemente lo hará, y sólo si el producto o servicio más respetuoso del medio ambiente es fácil de encontrar, tiene un precio competitivo, y cumple con las expectativas de calidad que los consumidores exigen en mercados competitivos.

Desde 1998 la CCA ha trabajado en el área de bienes y servicios ecológicos, concentrándose en proyectos piloto de bienes y servicios ecológicos específicos. Concentrarse en productos específicos como la agricultura de sombra o determinados servicios como el turismo sustentable ha ayudado al Secretariado de la Comisión a extrapolar algunas lecciones preliminares.

El objetivo de esta Nota es poner de relieve algunas lecciones clave hasta ahora aprendidas mediante el trabajo continuo de la CCA en materia de bienes y servicios ecológicos. Al indicar algunas lecciones generales conviene hacer hincapié en que existen diferencias fundamentales dentro de cada mercado y entre uno y otro mercados. Por ejemplo, en el caso del turismo sustentable es importante señalar las diferencias dentro del sector —

desde observación de ballenas y caminata de montaña hasta alojamiento y transporte—, lo que dificulta extraer lecciones generales sobre turismo sustentable. Asimismo, el mercado internacional del café —que está plagado de distorsiones y fracasos de mercado— está caracterizado por diferencias importantes en cuanto a cómo se produce y comercializa el café gourmet. Las lecciones generales deben tomar en cuenta estas diferencias dentro de los segmentos de mercado y entre uno y otro mercado.

Comprender cómo un producto o servicio se desenvuelve en un mercado es, de suyo, complejo. Comprender la forma en que los productos y servicios ecológicos pueden desenvolverse en un mercado es doblemente complejo, y las lecciones que a continuación indicamos subrayan las principales dificultades que hasta ahora ha encontrado la CCA.

(1) EVALUACIONES AMBIENTALES Y MERCADOS ECOLÓGICOS: Los esfuerzos de organismos oficiales como la CCA para respaldar los mercados ecológicos están motivados no por el interés de que crezca la participación de determinada categoría de productos o servicios en el mercado para que rindan más beneficio, sino que pretende más bien afianzar los servicios ecológicos y de biodiversidad que puedan ofrecerse con estos bienes y servicios. Para ello deben conocerse con claridad los efectos ambientales, tanto de los mercados tradicionales como de los de preferencia ecológica. En cada caso, la actividad del mercado tendrá un impacto ambiental: el problema es cómo entender la magnitud de las diferencias relativas entre actividad de mercado tradicional y de mercado ecológico. La metodología para analizar los bienes y servicios ecológicos suele basarse en un análisis secuencial que parte de un mejor conocimiento de los rasgos o características ecológicas del producto, proceso o servicio. Como se señala a continuación, aunque ello exige un análisis comparativo de productos, procesos o servicios similares, el enfoque de la CCA exige un alto grado de confianza en que el “producto o servicio ecológico” contribuye notoriamente a la consecución de las metas ambientales. En el caso del café de sombra, la CCA colaboró con el *Smithsonian Migratory Bird Center*, cafeticultores mexicanos, y organismos de certificación, entre otros, para señalar las características fundamentales del “café de sombra”. Todos o casi todos estos elementos han sido incorporados a los criterios de definición de los sistemas de certificación de terceros.

Un ejemplo del trabajo de la CCA en este área es el referente a ahondar en el conocimiento de la relación entre biodiversidad de flora y fauna y sistemas de café de sombra. En 2001, la CCA ha apoyado algunos de trabajos de evaluación, entre ellos el trabajo conjunto con el Centro Internacional para la Investigación Agroforestal que evaluó los efectos de los sistemas del café de sombra en la flora, aves, mamíferos, reptiles y anfibios, artrópodos, y otras especies de macrofauna y microbios. Otras actividades afines implican trabajar con el Instituto de Geografía de México para superponer las áreas para cultivo de café y lindes de bosques sobre áreas ricas en biodiversidad a fin de medir la cantidad de tierras boscosas y áreas naturales, en las principales regiones cafetaleras del país, que se siguen perdiendo con la expansión agrícola. Se prevé que el precio actual del café, el más bajo de la historia, empeore la situación.

(2) MEDICIÓN DEL INTERÉS DEL CONSUMIDOR EN LOS MERCADOS ECOLÓGICOS:

El principal elemento determinante de todo mercado es, quizás, el rastreo de las preferencias del consumidor. Desde luego, existen otros factores que impulsan los mercados ecológicos —por ejemplo el papel de la normatividad— pero la demanda del consumidor es la que determina en última instancia su viabilidad. A fin de entender mejor las preferencias del consumidor, la CCA sigue realizando análisis de mercado. Ejemplo de ello es la encuesta exhaustiva sobre el interés del consumidor y su disposición para pagar el café de sombra (1999), que mostró que aproximadamente 20% de los consumidores en los tres países de América del Norte manifestaron un interés “muy grande” en comprar café de sombra. Otros ejemplos más recientes en el área son: (a) una evaluación de mercado de participantes reales y potenciales en actividades de turismo sustentable en América del Norte, que comprende perfil del turista, factores de motivación y valor económico (CEC 2001), (b) una evaluación de mercado de la palma camedora, que muestra tendencias en cuanto a volumen y fluctuación de precio en la exportación de la palma mexicana, (c) una evaluación del grado de interés en electricidad renovable, y disposición para pagarla, de los grandes usuarios en México. Una lección clave del trabajo hasta este momento es que el grado de interés del consumidor en los mercados ecológicos depende en gran medida del conocimiento que tenga de la relación entre los productos y servicios que compra y su “perfil” ambiental. A menudo, la gente simplemente no ve la relación entre el café que toma a diario y la suerte de los bosques o las aves o las comunidades campesinas en las que se cultiva ese café. Los análisis de mercado recientes sugieren que apenas

7% de los consumidores canadienses, y 11% de los residentes en el estado de Washington, en Estados Unidos, conocen el café de sombra.

(3) CONOCER LAS DIFICULTADES DEL PRODUCTOR: A menudo, decir bienes y servicios ecológicos equivale a hablar de pequeña producción. Es el caso, por ejemplo, de los productores agrícolas de sombra en México, cuyas tierras miden por lo regular dos hectáreas. Al igual que otros segmentos de mercado, las pequeñas y medianas empresas enfrentan ciertos obstáculos para competir en mercados internacionales. La falta de información, costos de acceso a los mercados y costos de transacción más altos, dificultades de acceso a los mercados de capital y problemas para seguir los cambios en los mercados externos, son algunos de los obstáculos genéricos. Un estudio reciente de la CCA (junio de 2001) sobre oportunidades de inversión para pequeñas y medianas empresas en México en la aplicación de medidas de mercado asociadas con la agenda del clima señala que la agenda ambiental puede representar una barrera adicional para pequeños productores. A fin de ayudar a señalar las dificultades de productores y proveedores, la CCA ha organizado algunas reuniones para productores e interesados, concretamente una reunión con cafecultores y cooperativas (Oaxaca, marzo de 2000 y San Cristóbal, abril de 2001), y otra con operadoras de turismo sustentable y otros interesados, con miras a desarrollar un enfoque basado en el mercado para la conservación de especies de preocupación común en la región de conservación Baja California-Bering (La Paz, marzo de 2001). Entre los problemas señalados en éstas y otras reuniones está la dificultad de los pequeños productores para satisfacer las necesidades o expectativas de la industria y del consumidor.

(4) ASOCIACIONES COMUNITARIAS: Un objetivo imperante en el trabajo de la Comisión ha sido reconocer la función capital de la participación comunitaria y de las iniciativas de participación de la comunidad que parten de la comunidad misma, son incluyentes y toman en cuenta los valores sociales, culturales y ambientales. Durante varios años, el FANCA ha realizado importantes y constantes contribuciones — mediante sus iniciativas de subsidios y por medio de las redes que se forman a partir del trabajo del FANCA— a iniciativas de gestión comunitaria relacionadas con diversos bienes y servicios ecológicos, que van desde el café de sombra y la palma hasta el turismo en pequeña escala. El FANCA también ha proporcionado apoyo valioso para que las comunidades conozcan sus necesidades de desarrollo de capacidades, por

ejemplo, de conocimientos de contabilidad, acceso a Internet, o necesidades de transporte. A fin de ayudar a entender los factores socioeconómicos y otros que afectan los cambios en la producción de café en México, la CCA trabaja con Recursos para el Futuro y la Universidad del Mar (Oaxaca) en la realización de estudios de campo y talleres con campesinos y comunidades (CCA 2001, de próxima publicación).

(5) INTERMEDIARIOS: Entre productores y consumidores existen intermediarios: agentes, empresas que aportan un valor agregado a la cadena del producto, vendedores minoristas y otros proveedores que compran a los productores y venden a los consumidores. En el caso del café, algunos de los actores intermediarios son importadores, torrefactoras, mayoristas y minoristas (entre ellos los abarroteros y los expendios de café de especialidad). Estos intermediarios ejercen una importante función económica y educativa en el desarrollo de mercados de bienes y servicios ecológicos. Por ejemplo, 85% de los 85,000 millones de dólares de valor agregado al café en Estados Unidos y Canadá va a parar a estos intermediarios. Dos reuniones con intermediarios del café, una en Nueva York, en febrero de 2001, y otra en Montreal, en junio de 2001, tuvieron como objetivo conocer las formas para relacionar la demanda del consumidor de productos ecológicos con la existencia de café de sombra de gran calidad. Los intermediarios son actores importantes en la respuesta a las políticas gubernamentales e industriales de adquisiciones verdes. La CCA también trabaja con las asociaciones de productores de café para responder a la preocupación de los intermediarios sobre la disparidad entre programas de certificación y la creación del Consejo Mexicano para el Café Sustentable.

(6) TRANSPARENCIA Y HERRAMIENTAS DE INFORMACIÓN DE MERCADO. Entre las herramientas de mercado utilizadas para ayudar a los consumidores a distinguir productos y servicios dentro del mercado tenemos las etiquetas ecológicas y los sistemas de certificación. Hemos visto que no son pocos los sistemas existentes. De hecho, un estudio de la CCA (CEC 1999) observó que existen 70 sistemas de etiquetado ecológico en América del Norte, y cada sistema proporciona información distinta sobre miles de productos y servicios. Si bien las diferencias en los sistemas de etiquetado reflejan un mercado dinámico en evolución, la variedad de sistemas puede oponer barreras para algunos actores de mercado. Ejemplo de estas barreras son los costos elevados de transacción para productores, el tener que cumplir con distintos requisitos de etiquetado

según los mercados y la incertidumbre de los consumidores, conjugándose todo ello para llevar a un “efecto de saturación”; asimismo, la dificultad de las entidades de financiamiento que desean aumentar las inversiones en mercados ecológicos para determinar en qué producto o servicio invertir, y confusión entre los funcionarios de los departamentos de compras por la misma razón. Una lección importante del trabajo de la CCA en cuanto a etiquetado y certificación es la necesidad de garantizar que los sistemas sean transparentes y accesibles, así como procurar que los criterios ambientales de todos sean comparables. Otra lección es que al comparar diversos sistemas y prácticas, las lecciones deben poder traducirse en “buenas prácticas” que ayuden a todos los actores. En julio de 2001 la CCA publicará la versión final de su “*Compendia of Best Practices*” para el turismo sustentable. Con el fin de ayudar a garantizar la comparabilidad y transparencia de sistemas de etiquetado y de certificación, la CCA ha creado cuatro bases de datos consultables en línea sobre bienes y servicios ecológicos (en www.cec.org/databases), con la siguiente información:

- Sistemas de etiquetado del café [que abarca más de 1,000 criterios relacionados con el café orgánico, de comercio justo, y de sombra],
- Turismo sustentable, que contiene cerca de 50 códigos de conducta, lineamientos, tablas y programas de certificación para el turismo sustentable. Esta información abarca 12 actividades relacionadas con el turismo (por ejemplo, observación de ballenas o aves), así como códigos y criterios de certificación generales o por regiones,
- Criterios ambientales relacionados con los productos de oficina, que se centran en criterios de eficiencia energética que abarcan 15 áreas principales de productos (por ejemplo, alumbrado, computadoras y equipos de fax) y análisis del ciclo total de vida del producto,
- Electricidad renovable, base de datos desarrollada en apoyo al trabajo referente al Artículo 13 sobre Electricidad y Medio Ambiente que ofrece información sobre distintas definiciones de electricidad renovable en América del Norte. Comprende normas para inclusión de renovables en cartera que han sido establecidas o propuestas por diversas jurisdicciones federales o subfederales, así como directrices de comercialización ambiental y sistemas de certificación verde del sector privado.

(6) FINANCIAMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS ECOLÓGICOS: Un objetivo más reciente del trabajo de la CCA en este área tiene que ver con el financiamiento. Como ya se ha mencionado, los productores enfrentan ciertas barreras de mercado y otras para competir en los mercados

ambientales, por ejemplo, competir por el capital de trabajo, que es necesario para transformar o ampliar las operaciones de producción a fin de satisfacer las expectativas ambientales del consumidor. El trabajo de la CCA en materia de financiamiento sigue centrándose en señalar las oportunidades de la agricultura de sombra de México: es decir, productos agrícolas —incluido el café y otros productos de la huerta como nueces, plátanos, miel, palma y plantas medicinales—cultivados en pequeños sembradíos bajo cubiertas forestales. Una de las primeras lecciones del trabajo sobre financiamiento es que, aunque continúan los esfuerzos considerables en materia de café sustentable, sigue habiendo lagunas de información sobre los aspectos financieros del café de sombra, la manera en que se compara con el café no de sombra y otros productos agrícolas, etcétera. La CCA se concentra en elaborar análisis financieros, ofrecer la información que un inversionista podría necesitar para decidir si colocar fondos en esa área. Esta información implica calcular el total de necesidades de capital de la agricultura de sombra en México —entre 20 y 45 millones de dólares al año, los dividendos posibles y demás información que las entidades financieras de préstamo, inversión y capital de riesgo, entre otras, necesitarían antes de destinar dinero a este sector. En mayo de 2001, la CCA celebró una reunión extraoficial con 16 inversionistas de América del Norte con el objeto de revisar los resultados del análisis financiero hasta ese momento. La reunión confirmó el análisis financiero inicial del Secretariado de la CCA que concluía que la agricultura de sombra es un producto competitivo en términos financieros. Las lecciones clave de este trabajo se refieren a los mecanismos jurídicos que deben ponerse en práctica para crear un “Fondo para la agricultura de sombra”. Una de las cuestiones relacionadas con el fondo que deben atenderse es el grado en que las entidades gubernamentales o públicas como la CCA pueden avalar o proporcionar una garantía parcial para las inversiones en el área.

EL PAPEL DE LA POLÍTICA PÚBLICA: Desde hace algún tiempo ha destacado el papel de los gobiernos en lo referente a apoyo de mercados ecológicos, por ejemplo:

- Utilización de medidas fiscales, entre otras, para corregir factores ambientales externos y fallas de mercado. Recientemente, la OCDE ha señalado que como esfuerzo se podría prever el establecimiento de tasas impositivas diferenciadas, devolución de impuestos, exenciones tributarias y otras medidas que ofrezcan incentivos para mercados ecológicos. Ejemplo del trabajo en marcha relacionado con políticas

fiscales para el medio ambiente son las exenciones tributarias para promover la electricidad renovable.

- Enmienda de intervenciones de política pública que aceleran la degradación ambiental. Un aspecto central importante del trabajo implica reducir subsidios que son nocivos para el medio ambiente. Ejemplo de los subsidios relacionados con el trabajo de la CCA son los subsidios para la producción de café tecnificado de monocultivo de gran escala en México. Una consecuencia inmediata de este subsidio es que la competencia de precio resulta más difícil para pequeños productores y productores no subsidiados de café de sombra.
- Función más dinámica de los gobiernos en el apoyo de mercados ecológicos, mediante políticas de adquisiciones verdes. En mayo de 2001, todos los ministros de medio ambiente de la OCDE —en la Estrategia ambiental para el próximo decenio (*Environmental Strategy for the Next Decade*)—reiteraron su compromiso con las prácticas de adquisición de beneficio ambiental. Un estudio de la CCA (1999) sobre prácticas de adquisición sugiere que existen importantes oportunidades para aumentar las adquisiciones verdes. Por ejemplo, el gobierno de Canadá destina aproximadamente 11,600 millones de dólares canadienses en productos y servicios al año, y apoya políticas de adquisiciones verdes, entre ellas el programa *R-2000*, el programa *C-2000* y el Programa gubernamental de políticas de compra para eliminación de desechos (*Governments Incorporating Procurement Policies to Eliminate Refuse*), por mencionar algunas. El gobierno de Estados Unidos es el comprador más grande de bienes y servicios dentro de la economía estadounidense; destina a compras casi 200,000 millones de dólares al año. Además de diversas leyes y reglamentos, el programa Comparas de preferencia ambiental (*Environmentally Preferable Purchasing, EPP*) de la *EPA* ha desarrollado guías de compra de preferencia ambiental para dependencias federales y complementa el Programa de orientación general de compras (*Comprehensive Procurement Guideline Program*).
- Por último, las lecciones del trabajo de la CCA en cuanto a financiamiento ambiental sugieren que el gobierno desempeñe un papel importante en el apoyo de financiamiento verde, sobre todo si éste va destinado a pequeñas y medianas empresas.

Estas funciones dependen de la naturaleza de la propia inversión, pero pueden prever la posibilidad de avalar u otorgar una garantía parcial para el financiamiento externo, el apoyo para desarrollo de capacidades o de infraestructura que, desde hace tiempo, se sabe representan dificultades importantes para el microfinanciamiento.

