

**UNIVERSIDAD DE CHILE**  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPTO. DERECHO INTERNACIONAL

**“LA NORMATIVA RELATIVA A LA  
FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO Y EL  
ROL QUE CABE AL CONCEPTO DE  
DESARROLLO SUSTENTABLE”**

Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor :

**Juan Pablo Arístegui S.**

**Cristián. Doren Q.**

**Profesor Guía : Dominique Herve,**

**SANTIAGO CHILE - 2004 -**



<b>INTRODUCCION .</b>	<b>1</b>
<b>1ª PARTE. Aspectos Generales .</b>	<b>5</b>
1. PRINCIPIOS MEDIOAMBIENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL .	5
2. CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE . .	9
3. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL . .	15
<b>3.1. Instrumentos de política medioambiental .</b>	<b>15</b>
<b>3.2 Contabilidad ambiental . .</b>	<b>21</b>
4. COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE . .	24
<b>2ª PARTE. Financiamiento Del Desarrollo Sostenible .</b>	<b>29</b>
1. CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA . .	32
2. ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO .	35
3. FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES PRIVADOS .	38
4. APORTES DE ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES AL MEDIOAMBIENTE .	40
5. FONDOS MULTILATERALES INTERNACIONALES DE CARÁCTER CONCESIONAL Y LOS NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO CONTEMPLADOS EN EL PROTOCOLO DE KYOTO .	44
<b>CONCLUSIÓN .</b>	<b>49</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .</b>	<b>53</b>



---

## INTRODUCCION

La presente memoria tiene por objeto estudiar la normativa relativa al financiamiento del desarrollo sostenible. La comunidad internacional, desde la década de los setenta en adelante, ha asumido esta problemática haciendo que el desarrollo sostenible sea parte de su agenda en la mayoría de sus tratados y cumbres mundiales. Los organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, por mencionar los más relevantes, han sido convocados a participar en este desafío global.

El binomio crecimiento económico – desarrollo sostenible, se ha tornado cada vez más estrecho, en el sentido que los criterios economicistas han tenido que, necesariamente, evolucionar hacia la incorporación de estándares ambientales impuestos por el mercado y el comercio internacional.

Uno de los problemas a que se ha tenido que enfrentar la comunidad internacional, es cómo se financiarán las metas que la gran mayoría de países desarrollados, y aquellos en vía de desarrollo, se han comprometido a ejecutar. En este orden de ideas, la conferencia de las Naciones Unidas Sobre el Medioambiente y el Desarrollo, conocida también como Cumbre de la Tierra, representa el hito histórico más relevante en la materia; los cinco acuerdos adoptados en aquella oportunidad, representan la respuesta normativa más amplia y coordinada dada hasta entonces por los gobernantes de todo el mundo con el objeto de incorporar plenamente la dimensión ambiental en las políticas de desarrollo.<sup>1</sup>

A pesar que los problemas medioambientales son asuntos que nos conciernen a todos, son los países en desarrollo los que se enfrentan a las mayores dificultades al momento de llevar a la práctica todos los acuerdos a que se han arribado, sobre todo si sus economías se sostienen fundamentalmente en la exportación de materias primas, las que se encuentran sujetas de manera más intensa a los avatares económicos internacionales. En este sentido, la deuda histórica que los países desarrollados tienen con los que todavía no lo son, ha llevado a que se tomen medidas que posibiliten consolidar las metas auto impuestas por la comunidad internacional.

Los eventos internacionales más relevantes en la materia -a los que haremos referencia repetidas veces-, y en virtud de los cuales se está perfilando una agenda de desarrollo más centrada en metas cuantitativas y mecanismos para instrumentarlas son, la Conferencia Internacional Sobre Financiamiento Para el Desarrollo, realizada en Monterrey, marzo de 2002; La Cuarta Conferencia Mundial de la OMC, efectuada en Doha, noviembre de 2001 y la Cumbre Mundial Sobre Desarrollo Sostenible, realizada en Johannesburgo, septiembre de 2002.

Con anterioridad a este ciclo de conferencias internacionales, se distingue un periodo que va desde la Cumbre de la Tierra hasta la Cumbre del Milenio, y que tiene como precipitado final la “Declaración del Milenio”, documento suscrito por 191 países y en el que se establecen metas específicas para el año 2015, dentro de las cuales figura asegurar la sostenibilidad ambiental.

---

<sup>1</sup> Los cinco acuerdos adoptados en la Conferencia son la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21, los principios relativos a los bosques, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Con posterioridad a la Cumbre, se adoptaron otros instrumentos multilaterales importantes como la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y la Sequía, el Protocolo de Kyoto y el Protocolo de Cartagena de Acción Mundial para la Protección de Medio Marino de la Contaminación de Fuentes Terrestres, sólo por mencionar algunos.

En la primera parte de la memoria, veremos los antecedentes generales relativos al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Resulta imprescindible contar con un marco teórico al respecto, en el sentido que el tópico a tratar es de aquellos que involucran un sin número de aristas relacionadas entre sí. El tema es de suyo transversal y por lo tanto consideramos oportuno comenzar por los principios del derecho medioambiental, para continuar con el concepto mismo de desarrollo sostenible, seguir con la política ambiental y terminar con el comercio internacional. Los últimos dos puntos, están tratados como dos caras de la misma moneda; de hecho, los efectos del comercio internacional y la liberalización del comercio sobre el medio ambiente, son el correlato de los efectos de la política medioambiental sobre el comercio en general.

En la segunda parte de esta memoria nos detendremos en el conjunto de mecanismos que han surgido a instancias de las cumbres mundiales y que vienen a formar parte de este gran rompecabezas que supone el medioambiente y su financiamiento.

Estos mecanismos para el financiamiento para el desarrollo sostenible son de la mas variada naturaleza. En ellos vemos implicados a múltiples actores que producto de la cara loable de la globalización, han surgido con la intención de dar respuesta a este problema y crear conciencia en la opinión mundial. Desde las ONG's hasta las instituciones financieras internacionales, pasando por los fondos multilaterales internacionales, se verán de manera circunstanciada a nuestro propósito. Todos ellos configuran una gran red que al alero de las cumbres mundiales de las Naciones Unidas, se encaminan en el desafío de lograr armonizar el binomio al que hicimos referencia al principio de esta introducción.

Veremos en particular cinco tendencias que reflejan los factores que han caracterizado el financiamiento sostenible desde 1992.

La primera de ellas es la relativa a la solución del problema de la deuda externa. Es conocido por todos el hecho que la presión que ejerce la deuda externa en los países en desarrollo, constituye una barrera para financiar el desarrollo sostenible. A este respecto analizaremos los distintos mecanismos que han surgido para implementar el canje de deuda por naturaleza, y su posterior derivación hacia el canje de deuda por desarrollo sostenible.

En segundo lugar, analizaremos la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y como esta ha disminuido notablemente desde los compromisos adoptados en Río. A pesar de los compromisos de los países ricos de aportar el 0,7% de su PIB para estos fines, en la práctica sólo Dinamarca ha cumplido con semejante acuerdo. La Unión Europea y Estados Unidos, en cambio, están muy por debajo de este porcentaje, lo que ha echado por tierra el aumento sostenido en la financiación. Por otra parte, y al margen de no haberse cumplido con los objetivos acordados, existen otros problemas que dicen relación con este tema, como por ejemplo los criterios para decidir quienes serán los beneficiarios.

En tercer lugar veremos los flujos financieros internacionales privados, que han registrado un notable incremento en la región, sobre todo en la década de 1990. Sin embargo, su volatilidad, así como la alta concentración en países desarrollados y una que otra economía emergente, hacen de esta tendencia un método poco confiable para el desarrollo. Debido a la creciente importancia de las corrientes externas de capital privado como fuentes de inversiones y de su potencial futuro, así como la presión que ejercen las instituciones financieras internacionales, los gobiernos se han visto obligados a fortalecer la estabilidad macroeconómica, liberalizando los mercados financieros y comerciales, y adoptando políticas que favorezcan la inversión extranjera. Sin embargo, en algunos países, la liberación de los mercados comerciales y financieros ha reducido la competitividad de los productores nacionales y acentuado la volatilidad financiera, sin incrementar sustancialmente la entrada de inversiones, las exportaciones y el crecimiento económico.

En cuarto lugar estudiaremos los aparatos financieros de organismos internacionales, consistentes en donaciones y préstamos destinados a la adopción de medidas ambientales, las que se han incrementado notablemente. Cada vez con más frecuencia estos organismos aplican criterios ambientales en la evaluación de sus proyectos.

Finalmente, revisaremos los fondos multilaterales internacionales que otorgan recursos concesionales. Estos son básicamente, el Fondo Para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. No obstante se encuentran operando en la actualidad, sus recursos son limitados en relación con los compromisos internacionales y la magnitud de los problemas globales. Sin embargo, la comunidad internacional ha comenzado a analizar nuevas modalidades de financiamiento e inversión con fines de desarrollo sostenible, basados en la evolución de los servicios ambientales, que podrían ser objeto de transacciones internacionales, aunque, como se verá, esta es un área que recién comienza a desarrollarse. Sin embargo, y en virtud de las condiciones ecológicas de la región, resulta sumamente interesante la creación de este tipo de mercados. Como se sabe, los bosques son los grandes sumideros de carbono y por ende prestan un servicio ambiental que, a través del mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto, podría convertirse en un instrumento eficaz de mercado.



# 1ª PARTE. Aspectos Generales

## 1. PRINCIPIOS MEDIOAMBIENTALES DEL DERECHO INTERNACIONAL

El problema medioambiental ha acompañado al hombre desde sus albores. El ser humano, desde sus inicios hace 400.000 años aproximadamente, al igual que todos los seres vivos de este planeta, se encontró determinado por su entorno, haciendo de su capacidad de adaptarse a éste el problema central de la supervivencia de la especie.

Esta capacidad se tradujo, durante la mayor parte de la historia del hombre, en que la especie humana fue quien se acomodó a un mundo hostil como parte integrante de éste, organizándose en grupos de cazadores recolectores nómades que se trasladaban según la capacidad de su hábitat de suplir sus necesidades.

Durante los últimos 10.000 años, sin embargo, la forma de vida del hombre cambió radicalmente. Los grupos humanos tendieron a asentarse de manera permanente y empezaron a proveerse de alimentos a través de la crianza de especies animales y vegetales, es decir, a través de la ganadería y la agricultura. De este momento en adelante la participación del ser humano en el ambiente pasó de ser un elemento relativamente neutro a ser el impulsor directo de su modificación.

Los problemas medioambientales derivados de la intervención directa y sistemática del entorno fueron diversos. Por ejemplo, la convivencia estrecha con los animales que supone la ganadería, significó la transmisión de enfermedades nuevas a los hombres que no pocas veces diezmaron su población. Asimismo, la agricultura intensiva, a mediano plazo, les producía el problema del agotamiento de las tierras.

No obstante, el problema medioambiental y su alcance global, tal como se concibe hoy, es de reciente data. Producto del gran desarrollo de la técnica, elemento esencial de la era moderna, la sociedad occidental sufrió gigantescas transformaciones. Por un lado los avances en el área de la medicina y en las técnicas agrícolas significó un aumento exponencial de la población. Por otro lado, con el avènement de la industrialización, se produjo una demanda de energía que implicó la explotación indiscriminada de los recursos, con el consiguiente aumento de la producción de residuos que importa su uso. Todo esto se tradujo en un aumento inédito de la presión humana ejercida sobre la Tierra y sus recursos.

El siglo XX con sus dos grandes guerras y la constante amenaza de la autodestrucción nuclear, remeció violentamente el antiguo paradigma sobre el progreso heredado del siglo anterior, donde el rápido y explosivo desarrollo de la técnica planteaba como posibilidad aparentemente cierta, por primera vez en la historia del hombre, la solución de prácticamente todos los problemas terrenales del hombre.

En lo que a la preocupación medioambiental se refiere, en la segunda mitad de dicho siglo, comenzó la concientización acerca de los efectos permanentes, y potencialmente devastadores, en nuestro entorno que implicaba, e implica, el actual modelo de desarrollo y los alcances globales de éste, entrando a jugar un rol fundamental el derecho internacional.

Dentro de los hitos que han jugado un rol fundamental en la evolución del derecho medioambiental internacional se cuentan la Conferencia de Estocolmo (1972), la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro 1992) y la Cumbre de Johannesburgo (2002).

Dentro de este periodo de tiempo se ha tratado el tema ambiental desde diversas perspectivas. Los primeros temas que llamaron la atención de la comunidad internacional tenían relación con la atribución de responsabilidad en los casos de contaminación transfronteriza, la protección de las bellezas naturales y de especies en peligro (ej. Convención para la Protección de la Flora y Fauna y Bellezas Escénicas Naturales de América, Washington 1940, Convención que Reglamenta la Caza de la Ballena, Washington 1946), y la proliferación nuclear (ej. Convenio sobre la Prohibición de Pruebas Nucleares en la Atmósfera, Espacio Exterior y en el Mar 1965).

La cooperación internacional en la actualidad ha girado en torno a otros temas, tales como:

- Protección de la capa de ozono.
- Cambio climático.
- Contaminación de los océanos.
- Desertificación.

- Protección de la diversidad biológica.

Por supuesto, esta lista no es exhaustiva, sino que meramente ejemplar.

En el derecho internacional, el desarrollo normativo varía diametralmente del derecho local. Si se le compara con la tradición continental que se caracteriza por la centralización de sus fuentes, nos encontramos con que sucede exactamente lo opuesto en el sistema internacional. Producto de esta descentralización que lo caracteriza, se acentúa la coexistencia de normas muchas veces contradictorias. No existiendo mecanismos normativos para identificar la jerarquía de sus normas, éstas adquieren o pierden fuerza según la utilización práctica que los Estados hagan de ellas, tanto como fuentes de su derecho interno, como en la resolución de conflictos internacionales.

Producto de lo anterior es que los principios adquieren especial relevancia en el derecho internacional ocupando estos un rol principal dentro de su estructura normativa.

Por ser una materia que ha concitado el interés de la comunidad internacional de manera relativamente reciente, y por constituir un problema complejo que pone en disputa diversos intereses nacionales e internacionales, el desarrollo de los principios internacionales medioambientales aún se encuentra en pañales.

Dentro de los principios medioambientales internacionales consagrados en diversos textos internacionales, como lo son la Declaración de Río y la de Estocolmo, encontramos los siguientes <sup>2</sup> :

- Principio de soberanía sobre los recursos naturales y responsabilidad de no causar daño al medio ambiente de otros estados o de zonas fuera de la jurisdicción nacional.
- Principio de la acción preventiva.
- Principio de buena vecindad y cooperación internacional.
- Principio de desarrollo sustentable.
- Principio precautorio.
- Principio contaminador pagador.
- Principio de la responsabilidad común pero diferenciada.
- Principio del acceso a la información.
- Principio del patrimonio común de la humanidad.

**El principio de soberanía sobre los recursos naturales y responsabilidad de no causar daño al medio ambiente de otros estados o de zonas fuera de la jurisdicción nacional**, se refiere, tal como lo dice su nombre, a que los Estados tienen el derecho soberano de explotar sus recursos y a la vez tienen la obligación de no causar daños al medioambiente más allá de sus fronteras. Este principio deriva del principio de la soberanía de los Estados, es básico dentro del derecho medioambiental internacional y es el único que goza de obligatoriedad indiscutida.

---

<sup>2</sup> Ver Montenegro, Sergio; Hervé, Dominique; Durán, Valentina, "Los Tratados Ambientales: Principios y Aplicación en Chile", CDA/CONAMA, 2001, Capítulo I.

El **principio de la acción preventiva** se trata de aplicación de medidas que eviten el daño ambiental antes que ocurran. En la práctica se manifiesta en procedimientos de autorización, como evaluaciones de impacto ambiental, y en el establecimiento de estándares ambientales.

El **principio de buena vecindad y cooperación internacional** se refiere a la buena fe que deber regir a las relaciones internacionales. Este principio se encuentra relacionado con el de acción preventiva y el de acceso a la información.

El **principio de desarrollo sustentable**, trata acerca del equilibrio que debe existir entre el desarrollo económico, el desarrollo socio cultural, y la conservación del medioambiente. En su dimensión medioambiental se compone de cuatro elementos ligados entre sí:

La necesidad de conservar los recursos naturales suficientes para el desarrollo de las generaciones futuras (principio de equidad intergeneracional).

La búsqueda de la explotación sustentable, racional y apropiada de los recursos naturales (principio del uso sostenible).

El uso equitativo de los recursos naturales, lo que significa que un Estado debe considerar las necesidades de los demás Estados en el uso de los recursos (principio de la equidad intrageneracional).

La necesidad de que los aspectos ambientales se contemplen en los planes y proyectos económicos y de desarrollo (principio de integración).

El **principio precautorio** se refiere a que los Estados pueden tomar medidas preventivas sin que exista certeza científica absoluta, en los casos que pueda producirse un daño grave e irreversible. Se encuentra configurado a través de diversos elementos, entre los que destacan:

La anticipación preventiva.

Proporcionalidad de la respuesta.

Deber de cuidado, que significa que quien propone una nueva actividad potencialmente riesgosa, debe probar su inocuidad.

El **principio contaminador pagador** se configura a través de la internalización de los costos derivados de las actividades contaminantes. En cuanto a su alcance no existe consenso. Desde una perspectiva restrictiva, sólo alcanzaría a los costos relacionados con las medidas de prevención, manejo y reducción de contaminación. Mientras que desde una perspectiva amplia, incluiría además los costos de reparación de los daños causados, los de las medidas de reparación, pagos al poder público por concepto de degradación ambiental (impuestos), y la absorción de parte de los costos administrativos que significa la gestión medioambiental.

El **principio de la responsabilidad común pero diferenciada** aparece como una aplicación de la equidad internacional. Se refiere básicamente a que las necesidades de los países en desarrollo deben ser tomadas en cuenta en la aplicación e interpretación de las normas de derecho internacional medioambiental. Este principio está constituido por dos elementos. El primero se refiere a la responsabilidad común que tienen los Estados

para enfrentar el problema medioambiental, mientras que el segundo, se refiere a la consideración de cada estado en particular en cuanto a su capacidad para combatir dicho problema.

El **principio de acceso común a la información** se encuentra vinculado a los derechos de la ciudadanía de participar en las decisiones públicas. Su objetivo es que los grupos de la sociedad civil se encuentren educados acerca de los temas de injerencia medioambiental y de desarrollo, como también estén informados acerca de las actividades que puedan poner en peligro el ambiente. Así se asegura una participación ciudadana responsable y eficaz.

El **principio del patrimonio común de la humanidad**, es una reformulación de los conceptos típicos acerca de la relación que puedan tener los estados respecto a las zonas que están fuera del campo de jurisdicción nacional. Tradicionalmente estos lugares se designaban como *res nullius* y *res communis*, caracterizándose el primero por no pertenecer a nadie y a su vez, poder ser apropiado por cualquiera. El segundo en cambio, se caracteriza por denominar aquellos lugares comunes, que si bien no son susceptibles de ser apropiados, pueden ser usados por cualquiera. El concepto de patrimonio común de la humanidad se refiere en cambio, a ciertos lugares que no son susceptibles de apropiación aunque si es posible su uso, pero, a diferencia del *res communis*, su manejo y explotación corresponde a la comunidad internacional en su conjunto. El objetivo de este principio es evitar que ciertos lugares, como el lecho marino o la Antártida, por su difícil y costoso acceso sean explotados únicamente por los países ricos volviendo absolutamente virtual cualquier derecho, como parte de la comunidad internacional, que los países pobres puedan tener sobre esos lugares.

## 2. CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

El concepto de desarrollo sostenible no tiene fecha de nacimiento sino que es producto de un largo camino, pudiendo considerarse que alcanza general difusión a partir de la *Estrategia Mundial para la Conservación* que la UICN presentó en 1980 y, sobre todo, con el *Informe Brundtland* y los debates de *La Cumbre de la Tierra*, celebrada en Río de Janeiro en 1992. No obstante la difusión alcanzada, el debate en torno a la idoneidad del concepto no ha dejado de producirse hasta el día de hoy.

Sin embargo, la era de la preocupación ambiental, y por ende, la de la *sustentabilidad*<sup>3</sup>, comienza oficialmente con la Conferencia de Naciones Unidas Sobre el Medio Humano, que se reunió en Estocolmo, Suecia, en 1972, y a la que asistieron ciento trece países. En ella, tuvo lugar un enfrentamiento histórico entre los países industrializados y aquellos en desarrollo liderados estos últimos por Brasil y que pudo hacer fracasar la Conferencia. En esa ocasión, los países en desarrollo afirmaron, entre

---

<sup>3</sup> En lo sucesivo, se utilizarán los conceptos sostenible, sustentable, y el sustantivo abstracto de éste último, Sustentabilidad, de manera indistinta, en atención a que las diversas fuentes consultadas utilizan estos conceptos de la misma manera. De todos modos, hay que aclarar que el sustantivo Sustentabilidad no figura en las últimas ediciones del Diccionario de la Lengua Española.

otras objeciones, que el deterioro ambiental era inseparable de su proceso de crecimiento y que era inaceptable que, por razones de protección ambiental, los países industrializados pretendieran frenar ese proceso.

Como sea, desde esa fecha en adelante, el Medio Ambiente ha pasado a ser un tema insoslayable y pertenece ahora a la agenda política mundial siendo el tema por excelencia.

El desarrollo sostenible es un triunvirato compuesto por el desarrollo económico, el social y la protección ambiental. Es, entonces, un concepto omnicomprensivo cargado de contenido y que, por lo mismo, resulta ser sumamente vago, impreciso y generador de suspicacias en todos lados.

Tal vez, ese sea su gran defecto y su gran virtud. Ocurre que por la misma razón, el término desarrollo sostenible ha devenido en un metaconcepto. “La virtualidad de la idea, del principio general, radica, en primer lugar, en algo que es evidente: el consenso que provoca en torno a sí. Desde este momento, la protección del medio, requiere de un acuerdo general, encontrándose ligado a la implementación de un *nuevo orden económico mundial* y a la democratización de las organizaciones internacionales”.<sup>4</sup>

En una primera instancia, se discutió acerca de la intrínseca contradicción semántica del concepto. Esto, en razón de entenderlo desde una óptica estrictamente física, porque, desde ese punto de vista, nada es sostenible en el desarrollo. Cualquier tipo de desarrollo, por muy respetuoso que sea con el medio, produce una degradación energética que, salvo que se deroguen las leyes de la termodinámica, es irreversible. Es decir, desde esta óptica tan estricta difícilmente puede mantenerse el concepto de sustentabilidad.

Luego, y a partir de los primeros informes al Club de Roma<sup>5</sup>, el debate se traslada a la discusión sostenida entre los partidarios del crecimiento cero, -que postula una transformación radical en los patrones de producción y consumo- y los crecientistas. Esto nos devuelve a lo dicho al comienzo del capítulo, en orden a la argumentación, sobre todo de los países en vías de desarrollo, que las demandas de todos aquellos que denuncian el desastre ecológico y sus consecuencias negativas, borran, de un plumazo, las expectativas de desarrollo de los países más pobres. En otras palabras, el cerismo asentaría el *statu quo* del subdesarrollo.

Sin embargo, la fuerza interna de esta argumentación, olvida, cuando menos, que los negativos efectos climáticos, la erosión y la pérdida de riqueza presente y futura, en muchos casos, por ser también los más vulnerables, afectarán a sus propios países con mayor contundencia y, sobre todo, mucho antes que aquellos que se encuentran a miles de kilómetros de distancia.

Entonces, el concepto de desarrollo sostenible, se inserta como un catalizador entre las dos corrientes de arriba, y que, sin ser ecléctico, ha venido a transformarse en una posible solución al problema ambiental, económico y social. El consenso que produce -al

---

<sup>4</sup> Rivas, David M., *Sustentabilidad, Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Biodiversidad*, Parteluz S.L., 1997, Madrid, p. 46

<sup>5</sup> Para una completa información acerca de quiénes son o qué es el Club de Roma, ver página web: [www.clubofrome.org](http://www.clubofrome.org)

que hicimos referencia-, se debe, en parte, a la necesidad de su existencia, y en parte a que todavía resulta ser un concepto difícil de definir <sup>6</sup>, y en consecuencia, el problema ya no está centrado en el intento por definirlo sino en buscar cuál es su contenido.

Jiménez Herrero considera que el término desarrollo sostenible goza de cuatro ventajas sobre sus precedentes más o menos directos. En primer lugar, se basa en un acuerdo general en torno a la definición de toda una serie de problemas interrelacionados y en torno al contexto en el que hay que buscar soluciones comunes, respondiendo a las interrogantes básicas de qué planeta *deseamos tener* y qué planeta *podemos tener*. En segundo lugar, se trata de un concepto de aplicabilidad universal, esto es, para todas las regiones del mundo. En tercer lugar, sobre este concepto se ha conseguido una cierta unificación de intereses tradicionalmente contrapuestos. Y finalmente, abre una senda de *reconciliación* entre la economía y la ecología, reforzando la estrategia de crecimiento económico. <sup>7</sup>

Particularmente importante resulta el último aspecto, por cuanto el desarrollo sostenible puede estar *rescatando* el crecimiento económico como objetivo, tal y como han expresado diversos autores en los últimos años. Cairncross <sup>8</sup>, por ejemplo, explica que, por un lado, hay que tener en cuenta que las sucesivas futuras generaciones seguramente no tendrán las mismas necesidades y, por tanto, irá variando la demanda de recursos naturales. Además, por otra parte, el progreso técnico mejora la eficiencia de los procesos productivos, logrando una utilización más racional de esos recursos naturales. Es decir, el crecimiento económico podría continuar sobre la base de transformaciones en su estructura. Sin embargo, esta empresa, supone una modificación de carácter social solamente comparable a otros dos cambios: la revolución agrícola del neolítico tardío y la revolución industrial de los últimos siglos. La diferencia estriba en que aquellas fueron graduales, espontáneas y en cierto modo inconscientes, mientras que la *revolución de la sustentabilidad*, ha de ser una operación totalmente conciente. <sup>9</sup>

Resulta evidente que al margen del consenso suscitado y del acuerdo acerca de muchos puntos relativos a los cambios estructurales en el orden económico y social, -en particular los patrones de producción y consumo- lo que se requiere es de una voluntad

<sup>6</sup> Se puede encontrar en la literatura, más de 60 diferente conceptos de desarrollo sostenible. A modo de ejemplo, se puede citar la siguiente definición: "Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento de la plena participación y ciudadanía, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras (Alianza para el Desarrollo Sostenible, 1994)." Más definiciones, ver: <http://www.intec.edu.do/~ecol/archivos/desarrollosostenible.txt>

<sup>7</sup> Rivas, David M., Ob. cit., p. 48.

<sup>8</sup> Autor citado en: Rivas, David M., Ob. cit., p. 26.

<sup>9</sup> RUCKELSHAUS, W.D.: "Towards a sustainable world", Scientific American Magazine, 1989, núm. 9, pp. 156-174.

internacional que vaya más allá de las declaraciones de principios no vinculantes y cambios gatopardianos. El derecho internacional juega un rol de primera importancia que, hasta el minuto, no ha tenido el protagonismo querido por algunos. La necesidad de normas vinculantes aparece hoy como algo imperioso. En este sentido, el aparente fracaso de las Cumbres Mundiales relativas al tema, en particular la última de ellas sostenida en Johannesburgo, Sudáfrica, -que se planteó como una cumbre de implementación y no como un ejercicio de fijación de normas- importa un notable retroceso desde que la comunidad internacional se reuniera en Río de Janeiro en 1992.<sup>10</sup> Porque en Río, se vislumbró un camino tremendamente fructífero en el campo del derecho internacional del medio ambiente, y en donde se incubó la esperanza de pensar al mundo de manera conjunta, siendo la cooperación internacional el camino a seguir y no la competencia descarnada e injusta.

El concepto de “ley internacional en el campo del desarrollo sustentable”, como hace referencia el principio 27 de la Declaración de Río y el capítulo 39 de la Agenda 21, trasciende más allá de la ley internacional medioambiental, e incluye las normas internacionales en el área del desarrollo económico y social. Como veremos en el transcurso de esta memoria, organismos como la Organización Mundial de Comercio, ex GATT, y el Banco Mundial, han sido mucho más eficientes al momento de trazar el campo de juego con reglas claras y vinculantes. Resta que las Naciones Unidas asuma su rol de coordinador de modo que se plantee como órgano superior en esta materia, de lo contrario, sino es ella, los objetivos auto impuestos por la mayoría de los estados en la Cumbre de la Tierra, se desvanecerán en perjuicio de todos; para unos antes que para otros, pero al fin y al cabo, será para todo el planeta.

Fue la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Informe Brundtland) quien consolidó el uso del concepto, explicando su contenido y poniéndolo en conexión con políticas socioeconómicas de carácter internacional que cristalizaron en los debates de la Conferencia de Río de Janeiro. Según el Informe de la Comisión, se entiende por desarrollo sostenible **aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.**

Esta definición comprensiva del problema de fondo existente, dado por la relación sistémica entre desarrollo y medio ambiente, destaca sus dos elementos o descansa sobre dos conceptos básicos: el de la *necesidad* y el de la *limitación*. Por una parte, reconoce la prioridad de satisfacer las necesidades humanas, especialmente las de los sectores más pobres de la Tierra; y, por otra, es conciente de las limitaciones que imponen el desarrollo de la tecnología y de la organización social, el medio ambiente y la capacidad de la biosfera para absorber los efectos de las actividades humanas. Queda comprendido, de este modo, el desarrollo sostenible como un proceso de cambio continuo en el que la utilización de los recursos, la orientación de la evolución tecnológica y la modificación de las instituciones están acordes con el potencial actual y futuro de las necesidades humanas.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Pallemarts, Marc, International Law and Sustainable Development: Any progress in Johannesburg?, Revista RECIEL, Volumen 12-Issue 1, Blackwell Publishing, año 2003, Londres, pp 1 a 10.

En resumen, el desarrollo sostenible se trata de un proceso dinámico de crecimiento en el que los sistemas naturales dejan de soportar los niveles entrópicos actualmente generados, y en el que el sistema económico y el ecosistema se complementan introduciéndose aquel en éste, tanto desde el punto de vista técnico-político como metodológico.

Los problemas ambientales más importantes en torno al desarrollo sostenible fueron organizados por el Informe Brundlandt en nueve puntos bajo la perspectiva de la solidaridad intergeneracional; respecto de ellos se pasó revista en la Cumbre de la Tierra. Estos problemas perfilan el comportamiento futuro tanto de las economías internas de cada nación, como del comercio internacional. Las resoluciones más importantes a que dieron lugar, fueron las relativas a los Tratados sobre Biodiversidad y Cambio Climático, La Agenda 21, y sobre todo, la Carta de la Tierra que comprende los 27 principios. Los nueve puntos fueron:

- Protección de la atmósfera, cambio climático, deterioro de la capa de ozono y contaminación atmosférica.
- Preservación de los recursos de la Tierra, acciones contra la deforestación, la pérdida de suelo y la desertificación.
- Conservación de la diversidad biológica de flora y fauna.
- Protección de los recursos de agua dulce.
- Conservación de los océanos, de los mares y litorales y utilización racional de los recursos marinos vivos.
- Manejo ambiental conciente de los desechos biotecnológicos y peligrosos, incluyendo los recursos tóxicos.
- Prevención del tráfico ilegal de productos y residuos tóxicos.
- Mejora de la calidad de vida y de la salud humana.
- Elevación del nivel de bienestar y de las condiciones de trabajo de los segmentos más pobres de la población.

Estos puntos, dan muestra de lo transversal del asunto. El desarrollo sostenible pasó a ser un principio que debe ser tomado en cuenta en la toma de decisiones de los problemas más urgentes del planeta.

A estas alturas y luego del rápido recorrido por la historia del concepto, resulta interesante girar hacia la crítica que han denunciado muchos teóricos acerca del enfoque de la economía como un sistema cerrado responsable de que la integración definitiva entre economía y medio ambiente no haya llegado a producirse aun, por entender lo económico como algo aislado y suficiente.

Ante la concepción conservadora de la economía, se enfrenta la de la *economía ambiental*, concepto que supone un cambio radical enfrente del anterior. Sin embargo, lo radical del cambio no está dado tanto por sus consecuencias -que son importantes pero

---

<sup>11</sup> Ibid.

no necesariamente traumáticas-, sino más bien por que supone un cambio de paradigma. Kuhn <sup>12</sup>, escribió que la transición de un paradigma en crisis a otro nuevo no es un proceso de acumulación, sino que este paso se da a través de una reformulación de los fundamentos, de una reconstrucción del campo. Y esto no puede entenderse como dejar de lado un sistema para adoptar otro, en otras palabras, no estamos frente a una competencia en donde uno gana y el otro necesariamente pierde. El asunto pasa por ocuparse de resolver por qué la teoría económica erró cuando se planteó como un sistema cerrado, olvidando que su actividad y su análisis no pueden separarse de las ciencias naturales, ya que la actividad económica es desarrollada por y para el hombre, es decir, en función del ser vivo.

Como sea, lo interesante es enfrentar el problema desde un análisis sistémico. Si entendemos por él una serie de elementos interdependientes que constituyen una estructura global, se puede argumentar que la economía ortodoxa fracasó precisamente aquí, es decir, en entenderse como un sistema cerrado y suficiente, subentendiendo el proceso económico como uno reversible. Ocurre que el sistema económico no está sujeto sólo a leyes políticas y económicas, sino también a las leyes energéticas y a todas las que rigen los procesos naturales. Luego, el proceso económico será un proceso irreversible que se encuentra consustancialmente ligado al ciclo de la materia, al flujo de la energía y a su degradación entrópica y, en consecuencia, a los ciclos vitales bioagrobiológicos, al agotamiento de recursos no renovables y a la degradación del medio.

La desatención en este punto, es decir, la no aplicación de la segunda ley de la termodinámica, explica la escasez económica y la degradación ecológica. Si no funcionara esta ley, usaríamos una y otra vez un trozo de carbón, transformándolo en calor, éste en trabajo, y el trabajo otra vez en calor; las máquinas y los organismos no llegarían a desgastarse; no existiría escasez alguna. <sup>13</sup>

Sin embargo, no es la intención ahondar en este interesante y hasta cierto punto novedoso enfoque; tampoco lo es, el detenerse en las discusiones, defensas y réplicas de los economistas y ambientalistas. Por de pronto, la tendencia actual es reparar más en las coincidencias y semejanzas, que en las diferencias. Resulta notable el hecho que han sido los empresarios del mundo quienes se han colgado del término “desarrollo sostenible” mucho antes y con mejor ojo visionario, que los políticos y los propios ecologistas. En efecto, parece que el consenso a que aludimos más arriba en tanto al término, es producto de la fuerza del sentido común y de la necesidad imperiosa de transformar la estructura productiva. Si bien es cierto que el lineamiento del concepto estudiado resulta todavía del más alto interés e importancia, el problema está en cierta forma zanjado, y lo que resta es ponerse de acuerdo en un sin número de puntos altamente polémicos; muchos de ellos directamente relacionados con los principios vistos en el capítulo anterior. En lo sucesivo, nos concentraremos en aquel problema que se ubica en la base de este esfuerzo global por cambiar los niveles de degradación del medio, a saber, el financiamiento del desarrollo sostenible.

---

<sup>12</sup> Kuhn, Thomas, Las Estructuras de las Revoluciones Científicas, 12 ed., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1987, p.139

<sup>13</sup> Rivas, David M., Ob. cit., p 163.

### 3. POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL

La política medioambiental se refiere a la manera en que el Estado, idealmente representando a la sociedad, enfrenta la cuestión medioambiental. Para asir este problema es necesario contar con las herramientas adecuadas, con objetivos claros, y con información óptima para evaluar y fijar los dos puntos anteriores.

En cuanto a los objetivos, en lo que se refiere a este trabajo, el de mayor relevancia es lograr un desarrollo sostenible o sustentable. Si bien el concepto en sí es de carácter difuso, tal como se ha visto en otros apartados, en términos gruesos podemos caracterizarlo por ser una forma de desarrollo que asegura la existencia del capital necesario para el sustento de las generaciones futuras.

Para lograr este objetivo existe una gama múltiple de herramientas que pueden ser clasificadas en dos grupos: instrumentos de control directo; e instrumentos económicos. Los primeros son aquellos que implican la intervención directa del poder estatal, por ejemplo las prohibiciones. Los segundos son aquellos que intervienen de manera indirecta, usualmente a través de la internalización de costos en los mercados, encareciendo o abaratando la realización de determinadas conductas. Un ejemplo interesante de intervención a través de instrumentos económicos, son los bonos de emisión transables, los cuales tienen por objeto internalizar los costos que la emisión de contaminantes produce.

El tercer aspecto de gran relevancia en la política medioambiental es la obtención de la información necesaria para tomar decisiones. Es en este aspecto que se hace necesario un sistema de contabilidad ambiental adecuado que refleje certera y oportunamente cuales son los costos y beneficios de las actividades económicas. Desde una perspectiva crítica se han cuestionado los instrumentos actuales bajo el argumento que éstos se sustentan en un paradigma económico que se encuentra fuertemente cuestionado. Así, se ha trabajado en diversas propuestas que intentan cuantificar los reales beneficios y costos de intervenir un ecosistema, de modo que se puedan tomar las decisiones políticas acertadas acerca del manejo del patrimonio ambiental.

#### 3.1. Instrumentos de política medioambiental

---

La actividad económica de una nación tiene implícita una constante presión sobre los recursos. Cuando esta presión excede la capacidad de recuperación de éstos nos encontramos en una situación de degradación. La política medioambiental, a través de sus instrumentos, intenta lidiar con esta situación.

Los instrumentos medioambientales se dividen básicamente en dos grupos, los de control directo y los de incentivo económico. Los primeros se caracterizan, tal como lo señala su nombre, por intervenir directamente “comprometiéndose en proyectos públicos y programas que permitan prevenir, compensar y eliminar la degradación ambiental o

ayudar a proveer sustitutos para los proyectos que típicamente influyen sobre los recursos: forestación, uso de bicicleta, tratamiento de desechos, reciclaje, etc.”<sup>14</sup>. Los segundos, en cambio, intentan “influir en el proceso de toma de decisiones de relevancia ambiental a nivel microeconómico.”<sup>15</sup>

#### Instrumentos de regulación directa

Los instrumentos de regulación directa son los más conocidos. Su utilización se asocia con las características coercitivas del poder del Estado y se les pueden clasificar dentro de cuatro categorías<sup>16</sup>:

#### Regulación de Cantidad.

Se refiere a los instrumentos que fijan cuotas máximas de extracción de recursos o de emisión de contaminantes. Dentro de esta categoría se encuentran los estándares de calidad ambiental, los estándares de emisión o descarga, los estándares de producto o proceso y las cuotas de extracción. Estos instrumentos, por regla general, se preocupan de la eficacia ambiental, en el sentido que su objeto es que se cumplan los objetivos ambientales, no siendo su principal cualidad el manejo del costo que trae aparejado dicho cumplimiento (eficiencia), siendo ese su principal defecto.

#### Regulaciones Tecnológicas.

Estos instrumentos pretenden establecer estándares en la utilización de tecnologías en los procesos productivos. Estas medidas imponen inflexibilidad en el proceso productivo aumentando sus costos. Al igual que los instrumentos vistos en el punto 1, éstos tampoco se hacen cargo de los nuevos agentes.

#### Zonificación.

La zonificación se refiere a la regulación de uso de determinados espacios y recursos. Dentro de esta categoría se encuentran la regulación del uso del suelo, el uso del agua, uso de áreas de extracción de recursos naturales, etc. Este instrumento usualmente va acompañado con el otorgamiento de licencias. Uno de sus mayores defectos es su alto costo de monitoreo.

#### Licencias o permisos.

Se refiere al otorgamiento de permisos o autorizaciones a los diversos actores para desarrollar sus actividades económicas. No es extraño que las licencias se utilicen combinadas con otros instrumentos de acción directa, como por ejemplo, que se otorguen a aquellos sujetos que cumplan con determinados estándares tecnológicos de producción.

Se critica esta herramienta por el hecho de que por si sola no sea capaz de asegurar

<sup>14</sup> O'RYAN, Raúl y ULLOA, Andrés, “Instrumentos de Regulación Ambiental en Chile”, publicado en “Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico Chileno”, Editor Sunkel, Osvaldo, Universidad de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Santiago, 1996, p. 289

<sup>15</sup> Ibid. p.287

<sup>16</sup> Ibid. p. 289

meta ambiental alguna. La ventaja que presenta, sin embargo, es que se conoce a los agentes participantes desde el principio lo cual facilita la fiscalización y recopilación de datos.

### **Instrumentos de incentivo económico**

Los instrumentos de incentivo económico son aquellos que actúan indirectamente en los actores, a través de incentivos o desincentivos de tipo económico en la toma de sus decisiones.

Estos instrumentos se pueden dividir en siete categorías <sup>17</sup> :

Asignación de derechos de propiedad.

Gran parte de los problemas medioambientales dicen relación con una pobre definición de los derechos de propiedad, lo cual evita una correcta asignación de costos logrando que estos se diluyan entre un número indeterminado de sujetos mientras que los beneficios los internaliza íntegramente el sujeto productor. Estos derechos pueden ser públicos, privados o comunes. Si bien cada una de estas configuraciones tiene efectos distintos, lo realmente importante es que se encuentren claramente definidas y se cumplan con cualidades económicas de la propiedad, la exclusividad, la transferibilidad y fiscalización.

Creación de mercado.

A través de este mecanismo lo que se hace es establecer un punto óptimo de contaminación para luego asignar títulos transables a los actores. A través de las transacciones de los títulos estos adquieren el valor que el mercado le asigna al recurso ambiental, asignando los costos de manera eficiente sobre quienes hacen uso de éste, internalizándolo en sus decisiones. Así los actores más eficientes en el uso del recurso tenderán a deshacerse de sus títulos siendo comprados por aquellos menos eficientes. Mientras mayor la demanda por los títulos más alto el precio y por lo tanto mayores incentivos para buscar una solución alternativa. Los instrumentos más utilizados en este rubro, son los permisos de emisión transables (contaminantes atmosféricos) y las cuotas individuales transables (derechos de pesca).

Instrumentos fiscales.

Estos instrumentos actúan a través de subsidios o la implementación de impuestos para generar incentivos o desincentivos a las actividades que incidan dentro de la política ambiental de un país. Los subsidios presentan más problemas que los impuestos. Existen dos problemas claros derivados de los subsidios, el primero se refiere a su efecto a largo plazo ya que si bien pueden incentivar la realización de determinada actividad, tienen el efecto perverso de desincentivar el desarrollo eficiente de ésta. Por otro lado, el costo de los subsidios, a diferencia de los impuestos, recae sobre los contribuyentes desdibujando el principio de que quien contamina paga. Los instrumentos fiscales más ampliamente usados son los impuestos por emisión o descarga, los impuestos sobre insumos y productos, los impuestos diferenciados, impuestos a la explotación de recursos, subsidios tributarios, mecanismos de depreciación acelerada, y otros de este tipo.

---

<sup>17</sup> Ibid. P.291.

#### 4. Sistemas de cargos o tarifas.

La diferencia entre impuestos y cargos radica en que lo recolectado a través de estos últimos no van al presupuesto general, sino que pueden ser destinados para usos específicos. Esa diferencia les da una ventaja respecto a los impuestos puesto que al existir un nexo entre el cargo cobrado y el área de inversión del dinero recaudado, su aceptación es más fácil por parte de los actores. Los cargos o tarifas típicas son los cargos de efluentes o emisión de contaminantes, los cargos al usuario (agua, alcantarillado público), pagos por explotación.

#### Instrumentos financieros.

Si bien similares a los instrumentos fiscales, se diferencian de éstos en la medida en que no pertenecen al presupuesto público. Estos corresponden a préstamos externos, subsidios blandos, fondos ambientales que a su vez pueden ser nacionales o internacionales, etc.

#### Sistema de responsabilidad.

Estos instrumentos se refieren a los diversos mecanismos de atribución de responsabilidad existentes. Una primera limitante para la utilización de éstos, es la necesidad de identificar de manera eficiente a los agentes. La idea básica que está detrás de todos los sistemas de responsabilidad es compensar el daño provocado por determinada actividad. Según el régimen elegido los costos serán distribuidos de diversa manera. Así, por ejemplo, en el caso de elegir un sistema de seguros de responsabilidad (responsabilidad por riesgo), el costo del daño producido se socializa a través de todos los cotizantes. Este tipo de régimen de responsabilidad es criticado por no internalizar completamente en el agente el costo de su actividad, por ello suele utilizarse con instrumentos de control directo (estándares de seguridad por ejemplo) y respecto a actividades donde el daño eventual puede ser muy grande (vg. transporte de material radioactivo).

#### Bonos y sistemas de depósitos reembolsables.

Los bonos y depósitos reembolsables funcionan como incentivos para minimizar el impacto de la actividad del agente productor en el ambiente. En términos simples, estos instrumentos funcionan como cauciones respecto a un eventual daño. En caso de producirse el impacto los bonos son utilizados para paliar sus efectos. Estos sistemas están relacionados con los sistemas de atribución de responsabilidad y son altamente complementarios.

Los instrumentos de incentivo económico presentan varias ventajas. En particular, al intentar corregir las imperfecciones de mercado propias que acarrea un bien público como el medioambiente, tienden a promover las metas políticas a un menor costo que los instrumentos de intervención directa. Además proveen al Estado de una fuente de ingresos, tienden a incentivar el desarrollo de tecnologías más limpias y eficientes, y promueven la autorregulación de los agentes disminuyendo la intervención del Estado en materia reguladora.

A pesar de lo anterior, estos instrumentos también presentan características que merecen reparos. De las mismas virtudes señaladas anteriormente se desprenden

efectos que se vuelven en contra de los objetivos que estas herramientas pretenden alcanzar. Ejemplo de esto es el efecto perverso que puede conllevar el hecho que el Estado se haga dependiente de los ingresos obtenidos por vía de impuestos, cuestión que puede desnaturalizar su objetivo político ambiental al preocuparse más de mantener dichos recursos que de lograr las metas fijadas.

En todo caso, está claro que la utilización de instrumentos de incentivo económico requiere de una institucionalidad más compleja, y que sus efectos suelen ser mucho más complejos e inesperados que los de regulación directa, por lo que a pesar de sus beneficios su utilización se encuentra circunscrita a los casos concretos.

Examinaremos, a continuación, un ejemplo de instrumento de un incentivo económico que se está discutiendo actualmente en nuestro país.

### **Los Bonos de Descontaminación en Chile**

Existe en este momento un anteproyecto de ley <sup>18</sup> cuyo objeto es la creación de bonos de descontaminación transables. Si bien se le ha asociado a los mecanismos económicos establecidos en el Protocolo de Kyoto, la verdad es que este anteproyecto está concebido como una ley marco que crea y regula mercados de carácter interno, donde se transan estos permisos de contaminación.

Esta iniciativa tiene por objeto, a través de los mecanismos económicos, lograr que los sujetos que realizan actividades contaminantes, internalicen los costos de éstas, es decir, lo que pretende es que quien contamine pague.

El mecanismo, en términos simples, opera de la siguiente manera. En un primer momento, el Estado entrega cupos de emisión, sin costo, a los agentes, según su promedio histórico de emisión. Si un agente tiene un excedente entre lo que tiene permitido contaminar y lo que realmente está contaminando, entonces puede constituir esa diferencia en un bono transable. De esta manera, si un nuevo agente quiere participar o si un agente antiguo desea aumentar contaminar más allá de lo que le está permitido, entonces, como el Estado ya no da más permisos, se ve en la obligación de comprar estos excedentes en el mercado. Así, mientras más alto sea el valor de mercado de estos bonos, los incentivos económicos para producir excedentes de contaminación son mayores, y quienes adquieren estos bonos, si bien tienen permiso para contaminar más, están obligados a aumentar la eficiencia de su estructura productiva, puesto que por cada peso bruto que producen, deben descontar dentro de sus costos el valor de los bonos que han debido comprar para producir.

Se contemplan dos mecanismos para la constitución de bonos, recogidos de las experiencias aplicadas en el derecho comparado: el sistema de acreditación previa; y el sistema puro y simple. En el primero, para poder constituir un bono, es necesario acreditar previamente, a través de un órgano técnico, la existencia de excedente de emisiones. El segundo en cambio, no requiere acreditación previa pudiendo transar el bono cuando estime haber reducido su emisión, pero al momento del reporte de emisiones debe acreditar que éstas han tenido suficiente respaldo en cupos de emisión,

---

<sup>18</sup> “Anteproyecto de Ley de Bonos de Descontaminación”, 15 de noviembre de 2002: [www.cnc.cl/estudios/proyecto%20de%20ley%20bonos.pdf](http://www.cnc.cl/estudios/proyecto%20de%20ley%20bonos.pdf)

por el periodo que se reporta.

Este proyecto ha sido criticado por ciertos sectores<sup>19</sup> conservacionistas, por el hecho de que estos permisos se den gratuitamente y según las emisiones históricas de los agentes. Según esta visión crítica, al otorgar mayores derechos a quienes contaminan más, rompe con el principio de que quien contamina paga, generando incluso la posibilidad de lucrar por parte de los agentes más sucios. De esta forma, a quien contamina más se le estaría otorgando por parte del Estado, mayores bienes transables que quienes han tenido una producción limpia.

En nuestra opinión, esta crítica cae en el error de considerar que los cupos de emisión en sí son capaces de producir riqueza. En realidad lo que tiene valor económico es la diferencia entre lo que se permite emitir y lo que realmente se emite. Si bien es cierto que quien tenga un permiso de contaminación mayor, tiene un margen de reducción de emisiones más amplio, el hecho de que efectivamente lo haga es resultado de que su costo alternativo de contaminar es mayor que el de no hacerlo, y ese es precisamente el objetivo de este mecanismo.

En cuanto al mercado de bonos, el anteproyecto sienta las bases según los cuales debe funcionar, señalando en su artículo 29 lo siguiente:

***“Las transacciones de bonos de descontaminación podrán efectuarse bajo la modalidad de venta directa o remate, siempre que se den las siguientes condiciones: seguridad transparencia liquidez continuidad de precios El reglamento determinará los requisitos, características y periodicidad de los remates. Se autoriza al Director Ejecutivo de CONAMA a licitar la gestión de los remates. Las condiciones con que dicha actividad podrá licitarse, incluyendo los requisitos tecnológicos que deberá cumplir, deberán establecerse en el reglamento, las que en todo caso deberán garantizar la pronta y adecuada información sobre oferta y demanda y mecanismos de respaldo de las operaciones.”***

Por otro lado, el anteproyecto establece el uso de medidas de comando y control para actuar frente a situaciones precisas, así, el artículo 19 del anteproyecto señala:

***“Las limitaciones y restricciones al uso de cupos de emisión y transferencia de bonos de descontaminación que podrán establecerse, son las siguientes: limitaciones o restricciones a las transacciones entre fuentes de categorías distintas, caso en el cual las transacciones no serán en una escala uno a uno, sino que en una escala distinta, con el objeto de prevenir el aumento de otros contaminantes que pudieran ser subproducto del mismo proceso productivo que genera el contaminante que está siendo controlado por medio del Sistema de Bonos de Descontaminación; limitaciones o restricciones en la cantidad de cupos de emisión que pueda utilizar una sola fuente participante para respaldar sus emisiones, con el objeto de evitar acumulación de emisiones en un área determinada; limitaciones o restricciones a las transacciones entre fuentes ubicadas en distintas áreas dentro de la zona geográfica de aplicación del Sistema de Bonos de Descontaminación, caso en el cual podrá establecerse que***

<sup>19</sup> Ver Larraín, Sara, “Mecanismos de Mercado y Contaminación, lo que Sirve y lo que Perjudica”: [www.lainsignia.org/2003/mayo/ecol\\_001.htm](http://www.lainsignia.org/2003/mayo/ecol_001.htm)

***no serán en una escala uno a uno, sino que en una escala distinta, con el objeto de evitar diferencias de impacto de emisiones en el medio ambiente, y limitaciones estacionales, diarias y horarias al uso de los cupos de emisión.”***

De esta forma, lo que se pretende es que, el Sistema de Bonos de Descontaminación, actúe como una herramienta a largo y mediano plazo, mientras que los episodios críticos deben ser tratados directamente por los mecanismos de comando y control.

Por ello, creemos que las críticas que se han hecho a este proyecto son infundadas, ya que él mismo, establece las herramientas para prever los efectos perversos que el mercado pudiera crear.

En suma, cierto que los mecanismos de bono de contaminación no terminan con la emisión de contaminantes. También es cierto que permite que aquellos que tienen más recursos puedan contaminar más que aquellos que no los tienen. Sin embargo, tampoco es el objetivo de este mecanismo reducir la contaminación a cero, sino que tan sólo utilizar herramientas de mercado para llegar a un punto óptimo de contaminación. Es decir, que quien esté pensando en realizar una actividad productiva tenga que incorporar dentro de la variable costos la contaminación derivada de tal actividad, y de esa manera, que sirva de factor relevante en la toma de decisiones de los agentes económicos.

La asunción de los costos ambientales por parte de quien los produce, sin duda genera los incentivos necesarios para el aumento de la inversión necesaria para minimizarlos, lo cual contribuye a la financiación del desarrollo sustentable como concepto más amplio. A través de la racionalización de los costos ambientales, por parte de los agentes productivos, se tiene como efecto, a mediano y largo plazo, que quién no destine recursos en disminuir sus costos ambientales, corre el riesgo de desaparecer siendo desplazado por aquellos agentes que sí optimizaron los costos ambientales derivados de su producción.

### **3.2 Contabilidad ambiental**

---

Un aspecto de extrema relevancia para el diseño y control de una política ambiental adecuada es la información. La obtención de datos a través de indicadores confiables y simples es esencial para tomar las decisiones adecuadas.

Hoy en día, los sistemas de contabilidad económica tradicionales han sido criticados por no medir en forma adecuada los costos ambientales de las actividades económicas. Por ello Las Naciones Unidas ha recomendado a los países que diseñen mecanismos que incorporen la dimensión ambiental en sus cuentas.

La principal razón por la que la variable ambiental no ha sido considerada dentro de las cuentas económicas, proviene del hecho que hasta hace poco el paradigma dominante consideraba que la riqueza proveniente del medio natural era un recurso ilimitado, cuya explotación no provocaba externalidades ni costos adicionales. Además, el rol preponderante que fue ocupando la tecnología dentro de la producción económica produjo un desinterés proporcionalmente inverso en este tipo de recursos, por lo que se le consideró un factor prácticamente insignificante.

El cambio de paradigma ha ido tomando fuerza desde la década de los setenta en

adelante, apareciendo hoy en día la visión de la actividad económica como un sistema cerrado y autosustentable, como una perspectiva altamente cuestionable.

A modo de ejemplo, en el caso de Chile existe un Sistema de Cuentas Nacionales, que registra en términos monetarios todos los movimientos de significación económica que suceden en el país. Las críticas que se le hacen, como medidor eficiente de la dimensión económica de la degradación ambiental, se pueden sintetizar en cuatro puntos:

El agotamiento de los recursos naturales no es considerado como depreciación.

En el Sistema de Cuentas Nacionales no se contabiliza la extracción de los recursos en la producción. De esta forma, la tala de un bosque se cuenta como producción silvícola aumentando el PGB sin que se deduzca el costo que significa la destrucción de este recurso. Esta forma de concebir la explotación es un claro ejemplo de cómo el antiguo paradigma concibe la explotación de los recursos. Así, el Manual de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas, en su revisión anterior a 1968, acorde a este criterio, define la depreciación de la siguiente manera:

***“[corresponde] al valor, al costo corriente de reposición, de los activos fijos reproducibles, excepto las carreteras, presas y otras formas de construcción distintas de las estructuras, de las administraciones públicas, consumidas durante un periodo contable como resultado del deterioro normal, de la obsolescencia previsible, de las grandes catástrofes y de la tasa normal de daños imprevistos. No se incluyen en esta consideración el agotamiento de los recursos naturales y la obsolescencia imprevista”***<sup>20</sup>

Desde esta perspectiva los indicadores aportados por el Sistema de Cuentas Nacionales, no dan información útil que permita evaluar la sustentabilidad de la estrategia de desarrollo. Por el contrario, el costo ambiental derivado del agotamiento de los recursos se contabiliza como producto, dándose la paradoja de que en vez de restar el costo de transformar esos bienes, se suman, no considerándose ni siquiera el uso alternativo que tienen esos recursos antes de ser explotados. Así por ejemplo, un bosque de montaña que previene la erosión de ésta, y por consiguiente, evita deslizamientos de tierra y aluviones, al ser explotado para transformarlo en madera, al valor de la madera producida no se le resta el costo económico que significa perder este resguardo.

Los gastos de protección y de reparación del medio ambiente no son tratados satisfactoriamente

Los gastos de protección y reparación son aquellos que se destinan a paliar los efectos negativos provocados por la contaminación y destrucción de los recursos naturales. El problema contable que se produce con ellos, es que se contabilizan de tal manera que aumentan el ingreso nacional.

La lógica a la cual responde esta forma de contabilizarlos, es que el PGB es un indicador que se relaciona con la creación de bienestar. Al tener por objeto mejorar el

---

<sup>20</sup> Claude, Marcel; Pizarro, Rodrigo, “Indicadores de Sustentabilidad y contabilidad Ambiental Para el Caso Chileno” en “Sustentabilidad Ambiental del Crecimiento Económico Chileno”, Editor Sunkel, Osvaldo, Universidad de Chile, Programa de Desarrollo Sustentable, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Santiago, 1996, pg. 250.

medioambiente aumenta el bienestar y por lo tanto existe un aumento de la producción.

El problema de la lógica anteriormente descrita, es que no permite dimensionar el problema medioambiental tal como es, creando la falsa sensación respecto a que puede ser una estrategia adecuada de desarrollo un “crecimiento contaminador” ya que éste por sí sólo generaría demandas e incentivos para actividades de descontaminación, las cuales generarían empleo, aumentarían el consumo y contribuirían al bienestar.

La degradación del medioambiente no es considerada.

La degradación del medioambiente que produce el desarrollo de ciertas actividades, puede ser de tal magnitud que puede hacerlas colapsar. Por ejemplo, en el caso de una explotación agrícola intensiva que utiliza pesticidas y fertilizantes químicos, puede lograr un aumento considerable en su producción por unos años, pero a largo plazo la degradación de la tierra puede ser tal que vuelva dichos terrenos inutilizables para dicha actividad. Si bien los costos de tal degradación van a incidir en algún momento sobre los indicadores de crecimiento, por el desfase temporal de dicha contabilización no es posible dar cuenta de los efectos adversos en el momento mismo en que pueden ser evitados.

Desde una perspectiva de largo plazo, el no contar con una herramienta adecuada que permita avizorar el impacto futuro de la degradación medioambiental, no permite evaluar una estrategia de desarrollo sustentable. Además, desde un punto de vista económico, en el momento que tales efectos repercuten en los indicadores, estos por sí mismos no son capaces de explicar la disminución en la producción.

Los Indicadores macroeconómicos del Sistema de Cuentas Nacionales, no facilitan una política de optimización en el uso de los recursos naturales.

Si bien los sistemas de contabilidad macroeconómica permiten un adecuado registro del desempeño económico de un país determinado, no habilitan para señalar si tal desempeño se ha ajustado o no a los criterios de máxima renta económica y de uso óptimo y eficiente de los recursos.

Al no considerar las diversas variables ambientales, el Sistema de Cuentas Nacionales no sirve para tener un parámetro de evaluación acerca de si se ha cumplido o no el objetivo central de la ciencia económica, la asignación óptima y eficiente de los recursos.

Si bien esta circunstancia, no parecía tener mayor relevancia dentro de la hipótesis de los recursos naturales ilimitados, hoy en día con el cambio de paradigma la ha encontrado. Así, en la revisión de 1993 de las Naciones Unidas sobre Sistemas de Cuentas Nacionales, ha incorporado esta nueva variable, aunque en opinión de algunos<sup>21</sup> aún de manera deficiente.

Una manera de corregir los defectos del Sistema de Cuentas Nacionales, en la contabilización de los efectos económicos producidos por la presión en el medioambiente de las diversas actividades productivas, es la creación de “cuentas satélites”. Estas cuentas consisten en cuadros que reúnen información respecto a actividades económicas

---

<sup>21</sup> Ibid. p. 256.

que se encuentran deficientemente tratadas en el cuadro central de la contabilidad macroeconómica. Su mayor ventaja consiste en que éstas no interfieren directamente con la contabilidad central, sino que sirven de indicadores paralelos que corrigen desde afuera los vicios del Sistema de Cuentas Nacionales. Este enfoque ha sido recogido tanto por las Naciones Unidas, como por el Banco Mundial.

El sistema de cuentas satélites presenta la gran ventaja que puede ser implementado de manera inmediata, sin cuestionar la coherencia del sistema en uso. Sin embargo, más a largo plazo, lo lógico es que se corrija el cuadro central mismo de cuentas, de manera que se contabilicen las diversas variables medioambientales. Este objetivo se conoce como “Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada”.

## **4. COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE**

Luego de ver -en el capítulo anterior- lo relativo a la política medioambiental, los mecanismos económicos que existen y aquellos propuestos por entendidos en el tema, así como la necesidad de implementar una contabilidad ambiental, resulta atingente centrarse en el debate acerca de la relación entre el comercio internacional y el medio ambiente. En efecto –comercio internacional y política ambiental- son caras de la misma moneda, que sólo en el último tiempo se han hecho evidentes, a fuerza de vernos como comunidad internacional, en la obligación de resolver la eventual incompatibilidad entre la liberación comercial y la protección del medio ambiente.

El problema no es menor e involucra consideraciones de naturalezas muy diversas. Sin embargo, es posible advertir grandes avances en torno al tema. El mejor ejemplo, es que en la última conferencia de la Organización Mundial de Comercio, en Doha, se trató frontalmente el asunto, reafirmandose en el punto seis de la declaración ministerial<sup>22</sup>, el compromiso con el objetivo del desarrollo sostenible enunciado en el acuerdo de

<sup>22</sup> “6. Reafirmamos decididamente nuestro compromiso con el objetivo del desarrollo sostenible, enunciado en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech. Estamos convencidos de que los objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de actuar para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible pueden y deben apoyarse mutuamente. Tomamos nota de los esfuerzos de los Miembros por realizar, sobre una base voluntaria, evaluaciones ambientales a nivel nacional de las políticas comerciales. Reconocemos que, en virtud de las normas de la OMC, no deberá impedirse a ningún país que adopte medidas para la protección de la salud y la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales, o para la protección del medio ambiente, a los niveles que considere apropiados, a reserva de la prescripción de que esas medidas no se apliquen de manera que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta del comercio internacional, y de que en lo demás sean conformes a las disposiciones de los Acuerdos de la OMC. Acogemos favorablemente la continuación de la cooperación con el PNUMA y otras organizaciones intergubernamentales que se ocupan del medio ambiente. Alentamos los esfuerzos destinados a promover la cooperación entre la OMC y las organizaciones internacionales pertinentes que se ocupan del medio ambiente y del desarrollo, especialmente en la preparación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en Johannesburgo, Sudáfrica, en septiembre de 2002.” “Declaración Ministerial”, Organización Mundial de Comercio, Cuarto Periodo de Sesiones, Doha, 9-14 de noviembre, 2001.

Marruecos<sup>23</sup>.

La importancia del comercio internacional para el desarrollo económico es un hecho, y la liberalización comercial, en principio, debería tener un efecto positivo sobre el medio ambiente en la medida que mejoraría la eficiencia en la asignación de recursos, al tiempo que elevaría el nivel de vida, redundando en una menor presión sobre los recursos ambientales. Sin embargo, esto depende de hasta qué punto el crecimiento económico que generaría la liberalización no termine por producir un mayor uso de los recursos naturales y una mayor contaminación.

Sin embargo, lo anterior es particularmente cierto en países industrializados. En economías en vías de desarrollo, la liberalización comercial probablemente tenderá a incrementar la explotación del medio natural en mayor medida, con la intención de conseguir una cierta convergencia en su renta per cápita con las economías más desarrolladas. Éste, es un verdadero problema, que reconduce a lo planteado en el capítulo dos de esta memoria, en orden a que debe existir una cooperación internacional Norte-Sur, por decirlo de algún modo, que haga efectivo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y en donde se apliquen los demás principios del derecho internacional del medio ambiente.

Por otra parte, la mayoría de los autores señalan que es conveniente el logro de acuerdos de coordinación en materia de política medioambiental lo más amplios posible; las dificultades de alcanzar y mantener este tipo de acuerdos se pueden vencer a través de mecanismos de asistencia técnica y financiera desde los países que más beneficiados salgan con los mismos, hacia los países que se vean perjudicados.

Por ello, resulta capital una participación más democrática en las distintas instancias internacionales relativas al tema. En esta dirección, la OMC, con sede en Ginebra, Suiza, y con 146 países miembros que representan al 98% de los flujos de comercio a nivel mundial, cuenta con una estructura que se encamina cada día más hacia una plena participación de sus miembros.<sup>24</sup>

La liberalización comercial, no obstante, puede favorecer al medio ambiente, adicionalmente, de dos formas más: la primera, facilitando el comercio de bienes y servicios medioambientales, incluso de materias primas más respetuosas con el entorno (como el carbón con bajo contenido en azufre, en detrimento de carbones nacionales más contaminantes y más caros usados en los países industrializados por razones políticas o sociales); la segunda, a través de los acuerdos regionales de liberalización comercial que, en la mayor parte de los casos, conllevan una mayor atención a los problemas medioambientales, no exenta de obstáculos y problemas de diversa índole,

<sup>23</sup> Fernández-Bolaño Valentín, Antonio, "Globalización, Comercio Internacional y Protección del Medio Ambiente", pagina Web: [www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecología/Fenandez%20Antonio.pdf](http://www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecología/Fenandez%20Antonio.pdf).

<sup>24</sup> La OMC, representa la base jurídica e institucional del sistema multilateral de comercio. Entró en funcionamiento el 1 de enero de 1995, tras las conclusión de las negociaciones de la Ronda de Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), el 15 de diciembre de 1993. Es sucesora del GATT, que es el organismo que reguló el comercio internacional desde su creación en 1947. Sin embargo, el ámbito de la OMC es mucho más amplio; aquel, únicamente es aplicable al comercio de mercancías, en cambio éste, regula el comercio de bienes y servicios y la propiedad intelectual.

como ha sido el caso de la Unión Europea y del NAFTA.<sup>25</sup>

Una clasificación de los efectos de la liberalización comercial sobre el medio natural, hecha por la OCDE en 1994, los divide en cuatro grupos<sup>26</sup> :

a) *Efectos sobre la composición* del comercio exterior. Éstos, pueden ser positivos o negativos dependiendo por ejemplo, de si el comercio se compone de equipamiento y servicios ambientales o de bienes más respetuosos con el medio, más que de sustancias peligrosas o especies amenazadas.

b) *Efecto de escala*. Los efectos de escala que se pueden conseguir con el crecimiento económico generado por un mayor comercio pueden ser de nuevo positivos (en general una economía que crece dispone de más recursos financieros para solucionar problemas medioambientales) o negativos (el crecimiento económico va acompañado de un mayor uso de recursos naturales y de una mayor utilización de medios de transporte altamente contaminantes).

c) *Efectos estructurales*. Ellos se refieren a la incidencia a largo plazo de una liberalización comercial que, en principio, tenderá a ser positiva si conlleva la eliminación de políticas que distorsione la asignación de recursos a nivel internacional. Sin embargo, aquellos países con ventajas derivadas de sus recursos ambientales de cara a la producción de un bien, obtendrían ventajas comparativas que, sin embargo, podrían llevar a un agotamiento de ese bien natural. A esto habría que añadirle que la especialización a que llevaría una liberalización comercial conduciría, por ejemplo en bienes agrícolas, a la generación de problemas ambientales derivados de la misma, como sería el caso, relativamente frecuente, de un país en desarrollo que se especializa en la producción de cacao o de café, que tiende a destruir ecosistemas para maximizar la producción de este bien, al tiempo que su dependencia de las exportaciones de ese bien le podría llevar a una excesiva vulnerabilidad ante las variaciones en su precio internacional.

d) *Efecto sobre normas ambientales*. La liberalización comercial, especialmente de carácter regional, tiende a llevar a una armonización de normas ambientales (con vistas a eliminar posibles trabas al comercio) que favorece una mejor articulación de este tipo de normativas de cara a la protección del medio ambiente, así como que determinados países tengan que adoptar unos mayores estándares en la protección de la naturaleza o que firmar algunos acuerdos internacionales. Con todo, estos efectos positivos dependerán en última instancia de la voluntad de aplicarlos de cada uno de los partícipes y de su capacidad para desarrollar y aplicar instrumentos de la política ambiental con este fin.

Toca ahora, analizar el problema desde la perspectiva contraria, es decir, los efectos de la política medioambiental sobre el comercio<sup>27</sup> .

En general, producto de la globalización de la economía mundial, la aplicación de

---

<sup>25</sup> Fernández-Bolaño Valentín, Antonio, “Globalización, Comercio Internacional y Protección del Medio Ambiente”, pagina Web: [www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecologia/Fenandez%20Antonio.pdf](http://www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecologia/Fenandez%20Antonio.pdf)

<sup>26</sup> OCDE 1994

medidas proteccionistas del medio natural, ha empezado a incidir significativamente en las relaciones comerciales internacionales. El problema surge cuando estas medidas encubren fines proteccionistas que distorsionan el sistema. Pero, y no obstante, hay quienes aseguran que en un mundo con una creciente liberalización comercial, una de las pocas justificaciones para el establecimiento de barreras comerciales, es la protección de la naturaleza.

La política medioambiental puede afectar a productos o a procesos de producción, y cada vez más, es mayor la tendencia a incluir los impactos ambientales de un producto a lo largo de todo su ciclo de vida, por ende, se hace aun más difícil que estas medidas no incidan en las relaciones comerciales del país que las impone con el resto del mundo.

Por otro lado, las barreras comerciales sobre un bien o su proceso de producción pueden ser tanto arancelarias (impuestos ecológicos) como no arancelarias (requisitos que si se incumplen suponen la prohibición o el establecimiento de cupos a la importación del bien). En cualquier caso, la política medioambiental supondría una restricción a las importaciones. Por su parte, las medidas internas de protección de la naturaleza pueden afectar negativamente a las exportaciones, por lo que cabría realizar una serie de exenciones, con vista a que los sectores cuyas exportaciones sean más sensibles al establecimiento de estas medidas, no se vean muy afectados.

Si la política medioambiental puede restringir la libertad comercial, hay que ver qué argumentos justifican que se adopten restricciones medioambientales que puedan afectar al comercio internacional. En general, las que medidas de este orden tienen a su favor el hecho de forzar a un país o grupo de países a que aprueben o introduzcan determinadas medidas medioambientales (o que suscriban ciertos acuerdos internacionales); por otro lado, que la pérdida de competitividad similar para todas las naciones sea en aras, precisamente, de la conservación del medio natural.

En todo caso, debe tenerse presente que los efectos de la política de protección del medio natural dependen del tipo de medida que se utilice, por lo que vamos a repasar los **efectos que los principales instrumentos de la política medioambiental pueden tener sobre el comercio internacional**. Empezando por los *impuestos*, que son los que más problemas pueden plantear, debe distinguirse entre el efecto sobre el comercio de los impuestos que tienen una finalidad recaudadora (cuyo impacto sobre los costes empresariales y, consecuentemente, sobre la competitividad, es muy reducido) y el de los que tienen una intención internalizadora, que sí pueden provocar problemas de competitividad en los países que los aplican (aunque debe tenerse presente que este tipo de impuestos son minoritarios).

En general, la incidencia de un impuesto ecológico sobre la competitividad será, según señala Verbruggen<sup>28</sup>, tanto mayor cuanto: a/ mayor sea el país o región que lo aplica; b/ mayor sea el grado de sus intercambios comerciales (especialmente de bienes intensivos en energía o muy contaminantes); c/ mayor sea la intensidad energética en su economía; y d/ las opciones al impuesto sean escasas o muy caras. Además, debe

<sup>27</sup> OCDE, *Economic Globalization and the Environment*, 1997, pp 47 a 49.

<sup>28</sup> Verbruggen, H., *The trade effects of environmental instruments*, en OCDE, 1993, p. 57.

tenerse presente que los impuestos sobre emisiones deben diferir entre regiones con vistas a maximizar su eficiencia económica y ambiental (adaptándose al nivel de emisiones de cada zona o cada país), pero en determinadas circunstancias puede ser conveniente conseguir una cierta concertación en este tipo de impuestos (cuando los beneficios para el comercio y de otro tipo superen a los costes de eficiencia y medioambientales que conllevaría esta armonización). En cuanto a los impuestos sobre el producto, si recaen sobre el consumo final en el país de destino, no suponen problemas de cara a la competitividad, pero en el caso de que recaigan sobre la producción, las exportaciones de los países que implanten el impuesto podrían verse penalizadas.

En este sentido, las propuestas de utilizar ayudas estatales para cubrir parte del incremento en los costes de producción presenta una ventaja muy significativa: son de aplicación tanto para compensar a las industrias exportadoras perjudicadas como para dificultar la entrada en el país de importaciones que no cumplan con los requisitos que se consideren convenientes. Ahora bien, al mismo tiempo este enfoque presenta dos problemas: va contra el principio de contaminador-pagador, y no es admisible de acuerdo con los criterios establecidos por la Organización Mundial del Comercio, al menos en el caso en el que se concedan a productores nacionales para dificultar la competitividad de las importaciones del resto del mundo. Es más, existen en todos los casos instrumentos alternativos menos problemáticos, ya sean puramente comerciales o basados en acuerdos de coordinación internacional, que cumplen el objetivo igual de bien con menores costes.

En cuanto al efecto de los mercados de permisos negociables sobre el comercio exterior, no presentan problemas especiales para los costes empresariales (si la asignación inicial es gratuita), excepto en un par de circunstancias: la primera, que si la entrega inicial de permisos es gratuita, los nuevos competidores que quieran entrar en el mercado sufren una desventaja en costes; por otra parte, los nuevos entrantes en el mercado tienen el inconveniente de desconocer los mecanismos de funcionamiento del mismo, lo que puede suponerle ciertos costes hasta que se adapten.

En cuanto a las medidas reguladoras, que son las más comunes en la práctica, su incidencia en los costes empresariales es clara, si bien no es tan inmediata y fuerte en la mayor parte de los casos como en los impuestos ecológicos, de manera que la competitividad de los países que introdujesen estas medidas unilateralmente se vería afectada, especialmente a corto plazo, lo que podría dificultar las exportaciones del sector sobre el que recaiga la regulación, al mismo tiempo que favorecería las importaciones de países en los que estas regulaciones no se hubiesen puesto en marcha.

## 2ª PARTE. Financiamiento Del Desarrollo Sostenible

Luego de revisar los principios del derecho del medio ambiente; de analizar el concepto de desarrollo sostenible; de estudiar la política ambiental y el comercio internacional en relación con la protección del entorno, toca ver las tendencias del financiamiento internacional para el desarrollo sostenible. Éstas, han sido clasificadas por diversos autores expertos en el problema<sup>29</sup>, y responden a los diferentes mecanismos que se han proyectado desde un tiempo a esta parte, configurando un abanico de posibilidades que necesariamente se complementan entre sí a pesar de responder a diferente naturaleza. Los mecanismos existentes se han ido desarrollando a lo largo de las últimas décadas a instancia de las diversas cumbres mundiales relativas, directa o indirectamente, al problema que nos atañe. Por lo mismo, abarcan un universo que no se limita a los normales cauces del financiamiento del desarrollo; junto con ellos, estos otros mecanismos responden a distintos medios para alcanzar objetivos a veces específicos lo que supone una dirección definida frente a problemas puntuales. Sin embargo, el grueso de los flujos financieros no se encuentran en los diversos fondos que se han creado para el efecto; por el contrario, sigue siendo la inversión extranjera directa y el comercio internacional, las fuentes de mayor atracción de capitales. No obstante, lo interesante es que la tendencia se inclina a que cualquier medio en donde se pueda observar un flujo de

<sup>29</sup> CEPAL, Naciones Unidas, Financiamiento para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, de Monterrey a Johannesburgo, agosto 2002

capitales, el hilo conductor será, de ahora en adelante, alcanzar los objetivos que plantea el desarrollo sostenible. Evidentemente que aun nos encontramos a medio camino y que, los avatares políticos de nivel mundial y los intereses proteccionistas analizados en capítulos anteriores, todavía representan una barrera que franquear.

El derrotero del desarrollo sostenible, puede ser descrito, como ya señalamos, a través de las diversas cumbres mundiales realizadas al alero de las Naciones Unidas. Cabe mencionar nuevamente que aquella que realmente dio inicio a la cuestión, fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo conocida comúnmente como “Cumbre de la Tierra”, en el año 1992<sup>30</sup>. En ella, se arribó a cinco acuerdos que perfilaron el devenir de la discusión en torno al problema. En particular, el capítulo 33 de la Agenda 21, fue el documento que asume frontalmente el tema, destacando la necesidad de que los países y la comunidad internacional desplieguen esfuerzos en esta dirección. El mandato, nace de la resolución 44-228 de la Asamblea General en el que se prescribe que la conferencia debería prestar especial atención a “... determinar medios de proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales...”. En aquella oportunidad, se calculó, monetariamente, la cuantía de los recursos financieros necesarios para afrontar los objetivos del desarrollo sostenible. Según esos cálculos, el costo anual promedio de la consecución de las metas del Programa ascenderían a unos 600.000 millones de dólares, que se destinarían tanto a la ejecución de programas ambientales como al desarrollo sostenible en un sentido más amplio. Esta suma se divide en unos 125.000 millones de dólares de recursos concesionales, provenientes en su mayor parte de asistencia oficial para el desarrollo equivalentes al 0,7% del PIB de los países desarrollados, y 475.000 millones correspondiente a recursos públicos y privados movilizados internamente por los propios países. Ocho años luego de la histórica Conferencia, se llevó cabo la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, en la que 191 países adoptaron la Declaración del Milenio, documento en el que se establecen metas específicas para el 2015 en materia de desarrollo humano y de erradicación de la pobreza. Las metas de desarrollo del milenio consisten, entre otras cosas, en asegurar la sostenibilidad ambiental.

A partir de esta cumbre, se llevaron a cabo tres eventos que perfilaron la agenda de desarrollo sostenible a seguir de ahora en adelante, centrándose en metas más cuantitativas y en mecanismos para implementarlas. Como ya lo señaláramos en la introducción de este trabajo éstas fueron la Conferencia Internacional sobre Financiamiento para el Desarrollo, la Cuarta Conferencia Mundial de la Organización Mundial de Comercio, y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible.

Volviendo al documento del Programa 21, resulta interesante notar que el acento también se centró en la posibilidad de incrementar la provisión voluntaria de recursos a través de canales no gubernamentales, y de fomentar las inversiones extranjeras directas y la transferencia de tecnologías. En este contexto, el Banco Mundial y los bancos regionales y subregionales se han comprometido a participar más amplia y activamente

---

<sup>30</sup> Se considera a la Cumbre de la Tierra como el hito histórico en torno al tema que nos incumbe, sin embargo, en junio de 1972, se llevó a cabo en Estocolmo, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, en donde se trataron un conjunto de problemas dentro de los cuales, los relativos al medio ambiente fueron parte fundamental.

en la provisión de recursos en condiciones favorables. Se consignó además, la necesidad de reestructurar y fortalecer el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, administrado por el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

Sin embargo, las críticas respecto al *modus operandi*, surgieron conjuntamente con la puesta en práctica del sistema. En particular, las voces disidentes se quejan por una participación más democrática, como por una forma de distribución en los beneficios más pareja. En efecto, ningún país latinoamericano y del Caribe figura entre los diez primeros receptores de ayuda en lo que respecta a la asistencia oficial para el desarrollo. En cambio, los flujos financieros internacionales privados han registrado un notable incremento, pero presentan dos características inquietantes: la volatilidad y una alta concentración en países desarrollados y unas pocas economías emergentes, lo que margina a los países más pobres.<sup>31</sup> El comercio internacional también se ha convertido en un factor esencial del crecimiento económico y el desarrollo sostenible. Por lo tanto, las estrategias de exportación han pasado a ser el eje de las estrategias de desarrollo, lo que realza la importancia de los acuerdos internacionales de comercio, sobre todo los suscritos en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

Por su parte, los aportes financieros de organismos internacionales, consistentes en donaciones y préstamos destinados a la adopción de medidas ambientales, se han incrementado notablemente. América Latina cuenta con la red más completa de instituciones bancarias multilaterales del mundo en desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Centroamericano de Integración Económica, y el Banco de Desarrollo del Caribe. Todas estas instituciones se ocupan de fomentar el crecimiento ambientalmente sostenible y que contribuye a mitigar la pobreza. Junto con actuar como catalizador del financiamiento internacional para la región, son además una importante fuente de recursos de carácter anticíclico<sup>32</sup>.

Asimismo, han comenzado a operar fondos multilaterales internacionales que otorgan recursos concesionales, entre otros el Fondo para el Medio Ambiente Mundial al que se hizo referencia, y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Sin embargo, sus recursos son limitados en relación con los compromisos internacionales y la magnitud de los problemas globales. Luego del rápido incremento registrado durante el período que va desde 1994 al 2000, se produjo un marcado descenso. Por todo ello, la comunidad internacional ha comenzado a analizar nuevas modalidades de financiamiento e inversión con fines de desarrollo sostenible, basadas en la evaluación de los servicios ambientales mundiales, que podrían ser objeto de transacciones internacionales, aunque ésta es un área que recién comienza a desarrollarse. El mecanismo de desarrollo limpio del Protocolo de Kyoto podría convertirse en un instrumento eficaz de mercado, no obstante

---

<sup>31</sup> Tal como se señala en el informe del noveno período de sesiones de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas publicado el 12 de diciembre de 2000, la corriente de recursos creció considerablemente entre 1990 y 1999, pero sólo diez países en desarrollo absorbieron cerca del 80% del total de la inversión extranjera directa, en tanto que los flujos de capital, en general, han mostrado una gran volatilidad.

<sup>32</sup> CEPAL, Ob. cit.

encontrarse aun con la oposición de las potencias mundiales que ven en la ratificación del Protocolo el comienzo de la suavización del tan orgulloso principio de la soberanía.

Al final, veremos someramente qué ocurre con las políticas de financiamiento interno del desarrollo sostenible, el que se expresa a través del gasto ambiental público y privado. Lamentablemente se puede advertir que en esta área se ha evolucionado con mucha lentitud, sobre todo en los países en desarrollo. Uno de los mayores problemas que plantea el diseño de un marco de políticas para la movilización de recursos financieros internos con fines de desarrollo sostenible es la integración del financiamiento para el medio ambiente en el financiamiento general. Por otro lado, los sistemas de contabilidad nacional, recién empiezan a introducir partidas ambientales, que de por sí resulta complejo en virtud de lo difícil de contabilizar algunas operaciones donde no se puede identificar claramente cuánto de ambiental hay en ellas.

## **1. CANJE DE DEUDA POR NATURALEZA**

En muchos países en desarrollo, los niveles insostenibles de deuda externa continúan siendo uno de los obstáculos principales para el desarrollo. El proceso de creación de instituciones ambientales en el sector público coincidió con la crisis de la deuda que comenzó en la década de 1980, por lo que el apoyo político para asignar recursos públicos adicionales para sufragar las nuevas prioridades se vio socavado por la onerosa carga de la deuda. En consecuencia, se ha limitado significativamente el gasto público que los países en desarrollo destinan al logro de los objetivos sociales y ambientales.

En las estadísticas que existen al respecto, en su mayoría provenientes del Banco Mundial, se puede advertir numéricamente cómo el saldo de la deuda de la región de América Latina y el Caribe creció en forma sostenida, aumentando de menos de 500.000 millones de dólares a principios del año 1990 a más de 800.000 millones para finales del año 2000 <sup>33</sup>.

Frente a este escenario, en 1996 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional pusieron en marcha una iniciativa con el fin que los países pobres muy endeudados pudieran cancelar al menos el 90% de la deuda si reunían las condiciones exigibles. Entre otras, se debe preparar por parte de los beneficiarios, documentos sobre la estrategia para la reducción de la pobreza, siendo ésta, una oportunidad que debiera utilizarse para contribuir a incorporar las políticas destinadas a lograr el propósito de reducir la pobreza, en las estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

Sin embargo, las operaciones de “conversión de deuda por naturaleza”, son de antigua data. En 1987 <sup>34</sup>, el gobierno de Bolivia y la organización Conservación Internacional realizaron el primer canje de deuda por protección de recursos naturales, y

---

<sup>33</sup> CEPAL, Ob. cit., p. 16.

<sup>34</sup> CEPAL, Ob. cit., p. 17.

en el mismo año le siguieron Costa Rica y Ecuador. Desde ese entonces estas transacciones han continuado y se estiman que han superado los 1.500 millones de dólares y abarcan más de 20 países en el mundo, número que sigue incrementándose.

El de canje o conversión de deuda por naturaleza consiste en la cancelación de parte de la deuda de un país a cambio del compromiso de movilizar recursos nacionales, sea en moneda nacional u otro activo, para un propósito acordado. En general, la experiencia recabada hasta ahora, ha sido que en dichas operaciones lo que se negocia es deuda por conservación. Sin embargo, el natural devenir del sistema ha girado hacia otras áreas que no siempre dicen relación con la conservación o el medio ambiente en general. Por ejemplo, en Perú, los recursos provenientes de los canjes de deuda se han utilizados para fondos fiduciarios que trabajan por la acción social. En otras palabras, este medio debería seguir diversificándose de modo que el canje sea por desarrollo sostenible y no sólo por uno de sus componentes. En esta línea se encuentra actualmente el PNUD que trabaja en una iniciativa destinada a emplear los canjes de deuda como medios para promover el desarrollo humano en la región, haciendo hincapié en el medio ambiente y la disminución de la pobreza<sup>35</sup>.

Es posible advertir al menos dos mecanismos de canje de deuda por naturaleza. Un de ellos y el más habitual, es el *bilateral*, en el que el gobierno acreedor condona parte de la deuda pendiente con el gobierno deudor, en donde este último se compromete a destinar en moneda nacional una cantidad acordada –normalmente menor que el valor nominal de la deuda- a la conservación del medio ambiente. Estos fondos pueden canalizarse a través de instituciones públicas o privadas. El segundo mecanismo se conoce como el *modelo a tres bandas*<sup>36</sup> y consiste en que una organización conservacionista, generalmente del país deudor, entra en contacto con representantes de instituciones internacionales interesadas en dar apoyo financiero a una actividad de gestión ambiental que también sea de interés para el país deudor. Luego la organización internacional aporta los fondos para la adquisición de una parte de la deuda, que compra en el mercado secundario con un valor inferior al nominal, y negocia la cancelación de la deuda en forma independiente con la principal institución financiera del país deudor, a cambio de la financiación para proyectos de conservación de la naturaleza<sup>37</sup>. Las principales organizaciones no gubernamentales que han intervenido en estas operaciones han sido Conservación Internacional, el Fondo Mundial para la Naturaleza y Nature Conservancy, aunque también han participado algunos organismos europeos y ONGs locales.

En el marco de lo que venimos hablando, la iniciativa más fecunda se produjo a instancia de la **Iniciativa para las Américas**, lanzada por los Estados Unidos en 1990 y que se mantiene vigente hasta nuestros días. Para acceder a la reducción de la deuda

<sup>35</sup> Hasta la fecha, según la obra que se ha venido citando, los países que han demostrado interés en este proyecto son Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Paraguay y la República Dominicana.

<sup>36</sup> Este mecanismo se utilizó principalmente en los primeros canjes, a fines de los años ochenta y principios de los noventa..

<sup>37</sup> Ver página web : <http://www.undp.org/seed/unos/pub-htm/swap-eng1.htm>

con los Estados Unidos primero se debe adecuarse al Plan Brady y suscribir un acuerdo con el gobierno estadounidense. El mecanismo es siempre bilateral y consiste en la condonación de parte del capital e intereses, que se pagan en moneda nacional, y que se destinan a un fondo fiduciario para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Es del caso hacer notar, que la mayoría de fondos nacionales para el medio ambiente creados en América Latina tienen su origen en esta propuesta; representan más de 800 millones de dólares de alivio a la deuda y ha tenido un costo para los Estados Unidos de 90 millones. Se ha aplicado en siete países, dentro de los cuales se encuentra Chile, y luego, en virtud de la entrada de Canadá en la Iniciativa, tres países más se verán beneficiados<sup>38</sup>.

Producto de la Ley de conservación de bosque tropical (LCBT) de ese país (Canadá), promulgada en 1998, se extendió el mecanismo de canje de la deuda por naturaleza de la Iniciativa a la protección de ese tipo de bosques ubicados en países en desarrollo en todo el mundo. La vigencia, inicialmente, era hasta fines de 2002, pero en el año 2001 se acordó continuar con el programa hasta el 2004, autorizando un presupuesto de 50 millones de dólares para el 2002, 75 millones para el 2003 y 100 millones para el 2004<sup>39</sup>.

La Iniciativa de las Américas ha sido uno de los mecanismos de canje de deuda por naturaleza más dinámicos y ha dado un gran impulso a estas operaciones. Sin embargo, y a pesar de la Iniciativa y de otros mecanismos mencionados, en general los canjes de deuda por naturaleza han hecho una contribución muy limitada al alivio de la deuda de los países en desarrollo. En efecto, y según fuentes de la CEPAL, el monto total convertido no ha superado el 1% de la deuda externa de éstos. Costa Rica ha sido por más, el país con el mayor porcentaje en conversión con un 5% del total de su deuda.

No obstante aparecer este mecanismo como un “negocio redondo”, no ha estado exento de problemas. En efecto, su aplicación en la región ha sido un tanto controversial debido a que en algunos casos se ha considerado que la intervención de organizaciones no gubernamentales internacionales en las políticas de conservación de los países deudores provoca conflictos de soberanía, particularmente con el uso del suelo en áreas naturales protegidas y en la integración de las poblaciones locales afectadas o que participan en el programa de conservación. Por otro lado, la conversión de la deuda externa en moneda nacional aumenta el gasto fiscal en un marco de ajuste estructural y de graves restricciones fiscales. Esto puede resultar inconveniente, sobre todo cuando los países no están pagando la deuda externa puntualmente. Finalmente, otro “problema” es que los países beneficiados deben fortalecer los mecanismos de control y seguimiento de los programas a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos acordados, lo que implica a veces un desgaste de energía en todo orden que no siempre se está dispuesto a asumir.

En virtud de la crisis económica luego de los años dorados de la década de los noventa, organismos como CEPAL propusieron en la Conferencia Internacional sobre

---

<sup>38</sup> Los países son: Argentina, Colombia, El Salvador, Jamaica, Chile y Uruguay. Los otros tres son Nicaragua, Honduras y Perú.

<sup>39</sup> CEPAL, Ob. cit.

Financiamiento para el Desarrollo celebrada en Monterrey, México, que los organismos financieros multilaterales mundiales y regionales hagan un esfuerzo concertado para agilizar la provisión de financiamiento externo a aquellos países que no tienen acceso a los mercados privados de capital y ampliar el marco en que se proporciona dicho financiamiento.

En definitiva, es menester reformular y ampliar el mecanismo de modo de transformarlo en un instrumento poderoso para la conservación, recuperación y expansión del capital natural, incluidos la protección de la biodiversidad, la reforestación y el ecoturismo.

## 2. ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO

40

La asistencia oficial para el desarrollo es lejos la fuente de financiamiento externo más importante. Su origen se remonta a la mitad del siglo pasado, por lo que el camino recorrido en la teoría del desarrollo es bastante extenso. En un principio el pensamiento económico hacía hincapié en la acumulación del capital como principal fuente de crecimiento, luego, la asistencia adoptó enfoques más proactivos de lucha contra la pobreza; últimamente, han surgido nuevas preocupaciones que nos remiten al problema de la sostenibilidad ambiental.

Desde fines de la década de 1960 los países desarrollados han reiterado el compromiso de dedicar el 0,7% del PIB a la asistencia oficial para el desarrollo (AOD); en la “Cumbre de la tierra”, en 1992, se reafirmó este compromiso y se reconoció que la AOD constituye la fuente más importante de financiamiento. Sin embargo, en la práctica sólo Dinamarca y los países bajos han cumplido a cabalidad con el compromiso. De hecho, desde 1992, la AOD ha declinado constantemente. Los datos del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) demuestran que esta vía de financiamiento se redujo de 0,33% del PIB de los países donantes en 1992 a 0,22% en 1997. Al incumplimiento en la cuantía se suma como defecto del mecanismo, que la distribución entre regiones y países es desigual, arbitraria y a veces mal dirigida. Entre 1998 y 2000 ningún país de América Latina y el Caribe figuró entre los 10 principales receptores y los fondos que recibía la región disminuyeron entre esos mismos años. Por su parte, la asistencia destinada a la gestión sostenible de los recursos naturales, se ha caracterizado por una evolución muy irregular. Si bien los compromisos a favor de la protección de los recursos hídricos y terrestres han aumentado, la AOD para el desarrollo sostenible de los océanos y los mares, la protección de la atmósfera, la agricultura sostenible y la lucha contra la

<sup>40</sup> La información relativa a años y estadísticas referidas en el presente capítulo, y que no sea citada a pie de página, ha sido extraída del “Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo”, Naciones Unidas, Asamblea General, Segundo Periodo de Decisiones Sustantivo, 12 a 23 de febrero, 2001.

deforestación ha declinado. La participación de la AOD en esas esferas se redujo de 25% en 1996 a 17% en 1999.

Como venimos diciendo, las corrientes de la AOD alcanzaron un máximo a principio del decenio de 1990 y desde entonces se ha observado una constante merma muy apreciable en valores reales. El déficit fiscal de los países donantes, por un lado, y el vacío de motivación relacionado, en parte, con el fin de la guerra fría, así como las dudas sobre la eficacia de los proyectos y programas que reciben apoyo de la AOD, fueron los factores principales de su reducción.

Sin embargo, y a pesar que los balances fiscales en la mayoría de los países donantes han mejorado bastante, la tendencia en lo relativo a las corrientes de la AOD no ha variado ostensiblemente; el rápido aumento de las corrientes de capital privado a los países en desarrollo y en transición, dio origen a la idea de que su continuo aumento proporcionaría los recursos necesarios para que estos países lograran inversiones y crecimiento acelerados. No obstante, desde 1997, luego de las crisis financieras, las corrientes de capital privado han disminuido y sus perspectivas parecen menos seguras. Lo más preocupante, es que el diagrama a menudo reproducido de las “tijeras”<sup>41</sup>, tergiversa la situación que enfrentan los países menos adelantados y otros de bajos ingresos. Para ellos, la AOD sigue representando el grueso de la financiación externa y por ende, de importancia crítica para sus perspectivas de desarrollo.

En el fondo, en cualquier escenario en que se ubique la coyuntura económica social y ambiental, la AOD cumple un papel anticíclico de la mayor importancia, siendo ésta, su cualidad más relevante frente de la financiación privada. Por su parte, la AOD sigue siendo, para los países más pobres, una fuente de financiación al igual que de asistencia técnica que realiza un aporte fundamental al buen resultado de sus empeños por lograr un crecimiento sostenido y reducir la pobreza en forma constante.<sup>42</sup>

La Declaración del Milenio (resolución 55/2 de la Asamblea General) contiene un conjunto de objetivos en torno a los cuales se pueden aunar los esfuerzos de desarrollo general y la movilización de la AOD y otros tipos de asistencia oficial en particular. El objetivo central, es reducir la pobreza a la mitad para el 2015. Para que los recursos de la AOD hagan un aporte eficaz al desarrollo, las Naciones Unidas ha dicho que deben estructurarse en torno a dos principios básicos: apoyo a estrategias que giren en torno al objetivo de la reducción de la pobreza y que impulsen un crecimiento sostenible y equitativo, y el poder depender de políticas y programas que sean objeto de titularidad de los gobiernos y de la sociedad civil de los países receptores. Esto último, pasa por una capacitación de la población de estos países pobres; de lo contrario su desarrollo seguirá hipotecado. Es necesario que los flujos de la AOD primero se enfoquen en habilitar y capacitar a gobiernos y a la sociedad civil, situación que no se ha dado a cabalidad hasta ahora. Por consiguiente el problema que se plantea tiene tres facetas: motivar el aumento de la AOD y las corrientes de recursos conexas, asegurar que los recursos se

---

<sup>41</sup> Es decir, las corrientes totales de la AOD pasaron de ser mayores que las corrientes totales privadas a ser mucho menores.

<sup>42</sup> CEPAL, “Financiamiento Para el Desarrollo Sostenible, Visiones y Acciones Desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe”, Naciones Unidas, 2003.

proporcionen en forma que se adapte a las necesidades a corto y largo plazo de los países en desarrollo y con economías en transición, y mejorar los mecanismos de prestación, la coordinación y otros factores que determinan la eficacia y los efectos de los recursos disponibles. Según indica el informe de las Naciones Unidas correspondiente al Segundo Período de Decisiones Sustantivo, llevado a cabo entre los días 12 a 23 de febrero de 2001, dos son las premisas para la eficacia de la ayuda:

Asegurar que los gobiernos receptores de la ayuda ocupen el centro de la formulación de los programas que han de recibir apoyo de los donante y los organismos internacionales y que también dirijan un esfuerzo participativo y transparente para seguir de cerca los efectos de la asistencia externa;

Asegurarse de que la reducción de la pobreza sea efectivamente el objetivo predominante de la asistencia oficial internacional, con políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y conducentes al desarrollo que sean uno de los medios principales para ese fin y con horizontes de ajuste fiscal adecuados a la situación de cada país.

Otro aspecto interesante y novedoso de la AOD, está dado por la creciente procuración respecto a los bienes y servicios públicos globales o generales en el sentido que éstos ya no se pueden proporcionar mediante medidas de políticas nacionales únicamente. La prestación de estos bienes y servicios, como son el tratamiento de enfermedades, la lucha contra la contaminación de aire, la estabilidad financiera, por mencionar algunos, depende en parte de la cooperación internacional. La respuesta pragmática a los problemas planteados en este contexto ha consistido en financiar gastos relacionados con los bienes y servicios globales con cargo a los fondos de cooperación internacional existentes, utilizando en particular recursos de la AOD. Estimaciones recientes indican que el 15% del total de los fondos de la AOD se utilizan con fines relacionados con esta problemática. Sin embargo, resulta evidente la necesidad de contar con diversas fuentes, públicas y privadas para financiar los bienes públicos globales. En este sentido, los bancos de desarrollo multilaterales, los fondos y programas de las Naciones Unidas, deberían examinar, en conjunto con la asistencia del Consejo Económico y Social, arreglos financieros e institucionales en apoyo al suministro de esta clase de bienes, evaluar la posibilidad de nuevos enfoques de financiación así como la puesta en marcha urgente de mecanismos concretos de coordinación.

En efecto, desde la Cumbre de la Tierra en 1992, y con mayor claridad después de la Conferencia de Monterrey, se observa el surgimiento de una tendencia importante con respecto a la asistencia, que supone pasar de la ayuda a los países a un enfoque centrado en los problemas de los bienes públicos internacionales. Esto, no se contradice con lo dicho más arriba en orden a que el objetivo principal es el de la reducción de la pobreza. Ambos problemas discurren por sendas paralelas que, sin embargo, están orientadas a un objetivo común y de largo plazo que no es otro que el del desarrollo sostenible entendido en sus tres dimensiones.

La empresa, en general, es de dimensiones enormes y por ende supone una coordinación más elevada de la que existe hoy; es menester que los diversos cauces de financiación existentes y por venir reflejen un esfuerzo de “armonización”. Actualmente el

problema radica en que, incluso cuando los organismos financiadores tienen objetivos análogos, sus requisitos concretos pueden ser diferentes. Como resultado, los receptores de la AOD, enfrentan enormes complejidades administrativas y altos costos de transacción cuando tratan con donantes múltiples. Quizás, lo más beneficioso en esta materia, sería el esfuerzo por parte de los países en desarrollo en crear una instancia análoga al Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, con el fin de coordinar las políticas y procedimientos operacionales. Sin embargo, lo anterior pasa por el esfuerzo correlativo de los donantes multilaterales y bilaterales en orden a ayudar a los países en desarrollo en fortalecer su propia capacidad.

Se debe mantener la tendencia a priorizar la asignación de recursos de asistencia oficial para el desarrollo tradicional a los programas vinculados con el desarrollo sostenible, y en especial en el caso de las actividades de protección ambiental general. Es preciso lograr una mejor distribución de la AOD en sectores que tienen importancia estratégica para el desarrollo sostenible, como el abastecimiento de agua, la energía, la minería, las obras de infraestructura, el transporte y, por supuesto, la reducción de la pobreza.

### **3. FLUJOS FINANCIEROS INTERNACIONALES PRIVADOS**

Los flujos financieros internacionales privados, son aquellas corrientes de financiamiento, que tal como lo dice su nombre, provienen de entes privados. A través de estos flujos, en especial de la inversión extranjera directa (IED), se aporta la mayor cantidad de financiamiento, sobrepasando holgadamente la asistencia oficial. A pesar de esto, la dispar distribución de este tipo de financiamiento, en especial por su concentración en los países desarrollados y en los en desarrollo que prometan mayores tasas de rentabilidad en desmedro de los países pobres es su gran defecto, puesto que, son precisamente los países más necesitados quienes carecen de esta fuente. Por ello la asistencia oficial sigue siendo de vital importancia, ya que es aquella que llega justamente a los países donde se necesitan mayores cantidades de recursos para lograr algún grado de repercusión duradera y así revertir los círculos viciosos que condenan a gran parte de la población a vivir en paupérrimas condiciones.

En los años 90, producto de la bonanza económica y estabilidad mundial, la inversión extranjera directa aumentó considerablemente en todo el mundo <sup>43</sup>. Entre el periodo 1991 -1996 los flujos fueron, promedio anual, de 245.000 millones de dólares, cifra que para el año 1999 era de 1.000.000 millones, y que en el 2000 alcanzó a 1.270.000 millones. Sin embargo, este aumento que había sido sostenido, para el año 2001 fue de tan sólo 760.000 millones. En el caso particular de América Latina, las cifras anuales promedio, en el periodo 1990-1994 fueron de 18.200 millones de dólares, aumentando a 69.500 millones en el periodo 1995-1999, llegando a alcanzar el último año de dicho

---

<sup>43</sup> En 1999 la producción de las filiales de las transnacionales representó el 10% del PIB mundial (CEPAL 2002, Ob. cit.)

periodo la cantidad de 105.200 millones. Desde ahí en adelante, siguiendo con la tendencia mundial, el fenómeno comienza a revertirse <sup>44</sup>.

Si bien, como ya se enunció, a simple vista los flujos financieros internacionales privados, por su magnitud, parecieran ser la llave para solucionar el problema del financiamiento para el desarrollo sustentable, lo cierto es que adolecen del gran defecto de distribuirse de manera desigual, tanto por que se concentra especialmente en ciertas regiones, como porque también dentro de estas regiones se radica sólo en determinados países, coincidiendo por lo general el hecho de ser los países menos atractivos para inversión internacional, precisamente quienes más ayuda necesitan.

Los principales receptores de toda la inversión extranjera directa en América Latina desde 1995 en adelante fueron: Brasil un 35%, México un 21% y Argentina un 15%. Si bien estas cifras distorsionan un poco la realidad por no estimar el tamaño de dichos mercados, no es un dato menor que el 70 % de la inversión se haya concentrado en tan sólo tres países <sup>45</sup>.

El grueso del financiamiento privado se destina a unos pocos países, de los cuales aún menos son países en desarrollo. Una de las paradojas que se ha producido luego de 1999, es que incluso regiones como América Latina han transferido recursos a otras regiones donde el capital es más rentable. De las veinte economías más importantes que reciben IED, tan sólo 6 son economías de países en desarrollo: China, México, Singapur, Argentina, Malasia y Brasil. <sup>46</sup>

El aumento de la inversión extranjera directa en América Latina en los años noventa, tuvo directa relación con las estrategias adoptadas por las transnacionales frente a la globalización y a los incentivos macroeconómicos adoptado por los países de la región. Por un lado algunas empresas optaron por aumentar la eficiencia integrando a sus subsidiarias a programas globalizados y realizar las consiguientes inversiones en búsqueda de apertura hacia terceros mercados. Otras, racionalizando o ampliando sus operaciones buscaron defender los mercados en los cuales actuaban. Además, producto de la desregulación de ciertos mercados entraron flujos de capitales dispuestos a competir y a otorgar los servicios otrora vedados. Por ello, se ha registrado un notable ingreso de empresas extranjeras en las actividades extractivas y en el área de servicios.

Desde un punto de vista ambiental, las empresas que adoptaron ya sea una estrategia de apertura a terceros mercados, o de protección de mercado, revisten potencial interés por cuanto dichas estrategias pueden estar asociadas a incorporación de nuevas tecnologías productivas, cuya dimensión ambiental puede resultar altamente beneficiosa. Por otro lado, la desregulación de los mercados energéticos, ha tenido el efecto positivo de inyectar con recursos proyectos que por su alto costo eran imposibles de adoptar. Ejemplo de esto en Chile, ha sido la incorporación del gas natural al proceso productivo de las empresas en Santiago.

---

<sup>44</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

<sup>45</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

<sup>46</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

Al estar la inversión extranjera directamente relacionada con las oportunidades de inversión que un país ofrece, se ha planteado teóricamente el problema de la inversión sucia. Esta teoría apunta a que mientras peores sean los estándares ambientales establecidos en los países, mayores son los incentivos económicos para atraer inversiones ambientalmente sensibles. Si bien en el papel parece tener sentido, no existen datos relevantes que avalen esta posición, a pesar de existir indicios de este fenómeno en ciertos casos puntuales. Al parecer, las variables que manejan los inversionistas son múltiples y complejas, siendo el tema ambiental tan sólo uno más. Tan es así que en 1995 tan sólo un 5% de las inversiones en los países en desarrollo tuvieron por objeto actividades ambientalmente sensibles, mientras que en los países desarrollados, cuyas regulaciones ambientales son más estrictas, fue de un 24%<sup>47</sup>.

Por otro lado, las empresas extranjeras tienden a tener incorporados en sus procesos productivos estándares ambientales (como la ISO 14.000) que les permiten adoptar estrategias orientadas a la exportación. De esta forma, si bien no se trata de legislación propiamente tal, a través de una barrera auto impuesta por el propio mercado, se internacionalizan y expanden criterios que actúan como verdaderas leyes, relegando a los productores que no las cumplen a cuotas cada vez menores de los mercados internacionales. Este proceso da cuenta de una homogenización de los diversos mecanismos de producción que se relaciona directamente con la liberación del comercio internacional. Si bien por un lado existe la constante suspicacia acerca de la utilización de los estándares ambientales como barreras para arancelarias, como contrapartida, ya comienza a existir una noción acerca de que la no internalización de los costos ambientales en los productores (aunque sea parcialmente) constituye a su vez un subsidio oculto.

Volviendo a la inversión, lo que sí parece estar claro, es que un factor preponderante respecto a la decisión de invertir en uno u otro país, es que las reglas ambientales, sean claras, estables, previsibles, transparentes, coherentes y se hagan cumplir. Si bien esto no es exclusivo de la normativa ambiental, y puede decirse respecto a otras áreas, como la laboral, constitucional, tributaria, etc., es un punto débil en las regulaciones de Latinoamérica.

## **4. APORTES DE ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES AL MEDIOAMBIENTE**

Los organismos financieros internacionales han jugado un papel muy importante en lo que respecta al financiamiento de proyectos relacionados con el medioambiente. En el Consenso de Monterrey se instó a estos organismos a prestar mayor apoyo a los países en desarrollo, por ser precisamente ellos, tal como se vio en el capítulo anterior, los que tienen mayor problema de financiamiento.

---

<sup>47</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

En el caso de América Latina, en especial en la subregión de América Central y el Caribe, existe la mayor cantidad de organismos financieros internacionales, todos ellos con el objeto de lograr un crecimiento ambientalmente sostenible y reducir la pobreza. Además de las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la región cuenta con una red compuesta por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC).

Además de estas instituciones, cabe mencionar el papel catalizador que el PNUD ha tenido respecto a las donaciones de terceros, las cuales ascienden, desde la celebración de la Cumbre de la Tierra hasta la fecha, a más de 1.400 millones de dólares sólo en América Latina.

El **Banco Mundial**<sup>48</sup> en la década de los noventa destinó 18.000 millones de dólares para financiar proyectos de carácter marcadamente ambiental en todo el mundo. En América Latina dichos fondos en igual periodo, fueron de 2.800 millones de dólares concretados en 73 proyectos, estando pendientes proyectos por 400 millones<sup>49</sup>. Esta institución, tiene distintos servicios de financiamiento especializados en actividades relacionadas con el medioambiente, como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) y el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal.

Dentro de América Latina, el principal organismo financiero es el **Banco Interamericano de Desarrollo**, cuya estrategia institucional declarada es la promoción del crecimiento ambiental sostenible y la reducción de la pobreza<sup>50</sup>, declarando

<sup>48</sup> Si bien dentro de los principios fundantes del Banco Mundial se encuentran expresamente excluidas las consideraciones e influencias políticas y no económicas, restringiéndose a la aplicación de mecanismos netamente técnicos en la toma de sus decisiones, a través de la gestión de sus tres últimos presidentes (Barber Conable, Lewis Preston y James Wolfensohn), escuchando el llamado de la opinión pública internacional respecto al problema medioambiental, se han integrado a su estructura decisoria variables menos restringidas. Dentro de esta visión en la Donors Survey of Environmental Aid Effectiveness se señala que "El principio de integrar problemas de medioambiente y desarrollo está bien establecido y el objetivo último es que el medioambiente, incluidos sus aspectos globales, sea incorporado en las decisiones respecto al desarrollo sostenible de los países clientes." (Hans Olav Ibrekk, World Bank "Donors Survey of Environmental Aid Effectiveness", año 2000). En el mismo sentido, el Banco, en sus Orientaciones Estratégicas, siguiendo los objetivos planteados en la declaración del milenio, señala la vital importancia de la sostenibilidad ambiental.

<sup>49</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

<sup>50</sup> Según las, "Políticas Sectoriales" ( [http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op\\_703.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S](http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op_703.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S) ) del Banco Interamericano de Desarrollo vigentes en este momento, su política ambiental es la siguiente: "Los objetivos del BID en materia de ordenamiento del medio ambiente son los siguientes: Asegurar que en todos los proyectos financiados por el Banco se tengan en cuenta los aspectos ambientales y que se adopten las medidas pertinentes a fin de evitar el impacto ambiental adverso, prestando la debida atención a los costos y beneficios económicos y sociales. Cooperar con los países miembros mediante préstamos y operaciones de cooperación técnica para financiar proyectos preparados con miras a mejorar o preservar el medio ambiente. Dar asistencia a los países miembros para identificar problemas ambientales y formular sus soluciones, así como también para formular proyectos de mejora del medio ambiente. Dar asistencia en la formulación, transmisión y utilización de la ciencia y la tecnología en la esfera del ordenamiento del medio ambiente y contribuir al fortalecimiento de las instituciones nacionales de ordenamiento del medio ambiente."

explícitamente la incorporación de la variable ambiental en la financiación de los proyectos y estableciendo requerimientos ambientales básicos para la aprobación de los proyectos. Estos criterios son:

Que los proyectos ambientales generales presentados al BID para su financiamiento, se diseñen de modo de atender de manera efectiva los problemas existentes en toda la zona urbana o rural involucrada.

Que los proyectos individuales se diseñen de modo de conservar la calidad del aire, el agua y el suelo que podría verse afectada por el proyecto a financiar y que las medidas ambientales a ser adoptadas sean económicas y socialmente beneficiosas.

Que en el diseño de proyectos específicos se incorporen apropiadamente los factores ambientales y se instituya un mecanismo de vigilancia para evitar efectos adversos.

Que se de la debida consideración al efecto ambiental regional de un proyecto y que se incorporen en el diseño las disposiciones encaminadas a evitar los efectos adversos en países vecinos <sup>51</sup>.

En la región, el BID ha sido la institución financiera que más ha aportado al financiamiento, alcanzando sólo el año 2001 a otorgar préstamos por 7.900 millones de dólares <sup>52</sup>. La estrategia ambiental del Banco se centra en cuatro prioridades:

La competitividad basada en productos y servicios ambientales y tecnologías limpias;

La mejor calidad de vida, lo que vincula la política ambiental con la salud, la educación, etc.;

Los marcos ambientales institucionales y jurídicos;

La integración regional para la solución de los problemas ambientales.

Entre 1990 y 2000, el Banco asignó 10.600 millones de dólares para la conservación y protección ambiental y de los recursos. Estas cifras se refieren al tema ambiental en el sentido amplio, comprendiendo proyectos que si bien tienen un evidente impacto ambiental, sus objetivos principales se encuentran en otras áreas. De estos recursos un 67% fue destinado a proyectos ambientales urbanos, un 18% a la conservación de los recursos naturales, una 11% a la mitigación de desastres naturales, y un 2% al turismo y a la gestión ambiental respectivamente <sup>53</sup>. Como se puede observar, la mayor parte de los fondos fueron destinados a los problemas ambientales urbanos, los cuales suelen encontrarse directamente relacionados con problemas de salubridad, tal como sucede con los sistemas de alcantarillado deficientes y con los de recolección de residuos.

Si se revisan las cifras respecto a las actividades netamente ambientales, según las entregadas por el Banco, los aportes se reducen a prácticamente un décimo. Así en el periodo comprendido entre los años 1994 y 2000, la cifra promedio anual es de tan sólo

---

<sup>51</sup> BID, “Políticas Sectoriales”, [http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op\\_703.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S](http://www.iadb.org/exr/pic/VII/op_703.cfm?language=Spanish&Id=&PAM=&lang=S)

<sup>52</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

<sup>53</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

115 millones.

Actualmente los objetivos que el BID persigue son: fortalecer el financiamiento interno para los proyectos ambientales, para así reducir la dependencia externa; aumentar la participación social y del sector privado en actividades relacionadas con los servicios ambientales; fortalecer la gestión ambiental local; promover la gestión ambiental dentro de un marco de política sectorial, y mejorar la educación información y concientización en materia ambiental.

Además, como ya se enunció, la región cuenta con diversas instituciones subregionales financieras, que si bien cumplen un rol cuantitativamente menor, desempeñan una función fundamental en cuanto catalizadoras de fondos. Estas instituciones aplican criterios ambientales. Estos criterios de evaluación ambiental tienen un impacto tremendo en la contribución a la sustentabilidad ambiental.

La **Corporación Andina de Fomento** tiene por objeto, la promoción del desarrollo sustentable y la integración regional, en especial de los países andinos. En 1995 creó la Oficina de Coordinación de Desarrollo Sostenible, la cual luego pasó a llamarse Dirección de Desarrollo Sostenible, cuyo objetivo es promover el desarrollo sostenible como un reto de toda la Corporación y así lograr la integración real de las variables económicas, ambientales y sociales en la planificación y desarrollo de sus operaciones

Respecto a esta subregión, la CAF es quien realiza los mayores desembolsos comparada con los demás organismos financieros.

Existen tres programas de este organismo que está directamente relacionados con el desarrollo sustentable: el Programa Latinoamericano de Carbono (PLAC); el Programa de Biodiversidad (BIO-CAF); y el Programa de Desarrollo Sostenible en Industrias e Instituciones Financieras (PDSIIF). Además, el Programa Andino de Competitividad tiene por objeto aumentar la competitividad de estos países dentro del marco del desarrollo sustentable.

El **Banco Centroamericano de Integración Económica**, que opera en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, es un organismo que tiene fines análogos a los de la CAF, pero en Centroamérica. Dentro del plan de desarrollo estratégico para el periodo 2000-2005, el problema de la sostenibilidad ambiental está expresamente consagrado, estableciendo dentro de los objetivos explícitos del Banco, el participar en el mercado de certificado de transferencia de oxígeno, colaborar en los proyectos que mitiguen el cambio climático y fomentar los procesos de producción limpia y contribuir al ahorro energético<sup>54</sup>.

Los proyectos que ha financiado el BCIE, se han orientado en la línea de sus objetivos estratégicos. Además esta institución, asociada con otros organismos como el PNUD y la FMAM, administra el Fondo Centroamericano de Ambiente y Desarrollo, cuyo objetivo es velar porque Centroamérica reciba los beneficios ambientales globales.

El **Banco de Desarrollo del Caribe**, que tiene como miembros a la mayor parte de los Estados insulares de la región, tiene por objeto contribuir al crecimiento y desarrollo

---

<sup>54</sup> Plan Estratégico del BCIE 2000-2005, [www.bcie.hn/bcie/contrnplan\\_estrategico.htm](http://www.bcie.hn/bcie/contrnplan_estrategico.htm)

económico armonioso de sus países miembros del Caribe y a promover la cooperación e integración económicas entre ellos. Por las características de estos estados, ser insulares y pequeños, están relativamente expuestos a los desastres naturales y ambientales, por lo que para los miembros lograr un crecimiento económico a través de estrategias de desarrollo sustentable, es un asunto primordial.

En fin, es importante señalar que el conjunto de estos organismos financian proyectos que son financiados parcialmente directamente por fondos de los propios países beneficiarios. Así, de los proyectos en que participa el BID, en promedio el 45% de los recursos proviene de los propios países, mientras que en los proyectos ejecutados con los aportes del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, coejecutados con el Banco, esta suma disminuye al 30%<sup>55</sup>.

## **5. FONDOS MULTILATERALES INTERNACIONALES DE CARÁCTER CONCESIONAL Y LOS NUEVOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO CONTEMPLADOS EN EL PROTOCOLO DE KYOTO**

En 1987 el Protocolo de Montreal creó un Fondo Multilateral cuyo objeto era lograr el soporte financiero para la aplicación de dicho tratado. Con la creación de este fondo se marcó el camino a seguir en materia de soluciones alternativas de financiamiento. De ahí en adelante, se han creado una serie de fondos destinados a fines más o menos específicos, surgiendo así una importante herramienta en la financiación del desarrollo sustentable. La premisa que está detrás, es que tratándose de problemas cuyos efectos son de alcance global, los beneficios de adoptar conductas tendientes a resolver dichos problemas, afectan también a todos los países del globo. Estos mecanismos actúan a través de otras instituciones que canalizan los recursos, como el Banco Mundial.

En el **Fondo Multilateral para la aplicación del Protocolo de Montreal**, los países desarrollados colaboran con los que están en proceso de desarrollo, a alcanzar los objetivos establecidos en dicho protocolo, o sea, la disminución de la producción de sustancias agotadoras de la capa de ozono. Este fondo es administrado por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Banco Mundial. En la región de Latinoamérica, el Banco Mundial ha destinado fondos, con arreglo al Protocolo de Montreal, por aproximadamente 50 millones de dólares que se han concentrado en ocho países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

<sup>56</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

Otro fondo que ha tenido una fuerte incidencia en la realización de proyectos con efectos ambientales en la región, es el **Fondo para el Medioambiente Mundial**. Este fondo se estableció como programa piloto entre 1991 y 1994, estando hoy integrado por 173 países. Su establecimiento se hizo en virtud del Convenio sobre la Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Además, en el borrador del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, también se designó a este fondo como fuente de financiamiento para su implementación.

Este fondo ha realizado más de 1.100 proyectos en 150 países en desarrollo y economías de transición, habiendo asignado cerca de 3.200 millones de dólares hasta mediados de 2001. Entre 1991 y 2002, se asignaron con cargo a este fondo 1.512 millones de dólares en proyectos destinados a la biodiversidad, 1457 millones a proyectos sobre el cambio climático, 531 millones a proyectos sobre la protección de aguas internacionales, 167 millones a proyectos de protección de la capa de ozono, 209 proyectos sobre áreas múltiples y 26 millones a proyectos de evaluación de contaminantes orgánicos persistentes<sup>57</sup>.

Por la cantidad de recursos que maneja, tanto por la cantidad de instituciones y países con que se relaciona, este fondo es sin duda el más importante que se haya creado hasta la fecha.

En virtud del **Protocolo de Kyoto** se han creado innovadores mecanismos de financiamiento. Si bien, no se trata de fondos como los anteriormente revisados, comparten con estos la característica de ser respuestas innovadoras surgidas recientemente en virtud del problema del financiamiento del desarrollo sustentable. Por ello, y por el interés actual que este tema ha suscitado, en especial luego de que Estados Unidos señalara su intención de no ratificar el protocolo, es que nos detendremos a revisar esto en este punto.

Para acercarnos al Protocolo de Kyoto, es necesario revisar su antecedente directo, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, firmada en Nueva York el 9 de mayo de 1992. En esta convención, dada la creciente evidencia científica recogida en la década de los 80, se decidió enfrentar el posible cambio climático producto de la producción de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

El objetivo de esta convención, es lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel en que no interfieran significativamente en el cambio climático. Para lograr esta meta, los países firmantes asumieron una serie de compromisos específicos:

Presentar inventarios de emisiones de GEI por fuente y su absorción por sumideros, actualizándolos periódicamente.

Desarrollar programas nacionales y/o regionales para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos.

Fortalecer las investigación científica y técnica, la observación del sistema climático y

---

<sup>57</sup> CEPAL 2002, Ob. cit.

fomentar el desarrollo de tecnologías, prácticas y procesos para controlar, reducir o prevenir las emisiones antropogénicas de los GEI.

Promover programas de educación y sensibilización pública acerca del cambio climático y sus efectos.

Los países desarrollados adoptaron a su vez, compromisos específicos, siendo el más relevante de ellos, la disminución y estabilización de la emisión de GEI para el año 2000, a los mismos niveles producidos en el año 1990.

La Convención estableció la creación de una Conferencia de las Partes, cuyo objetivo es la supervisión e implementación de los acuerdos. En la primera reunión de la Conferencia de las partes, realizada en Berlín al año 1995, se llegó a la conclusión que las metas propuestas para el año 2000, al actual ritmo, no iban a ser alcanzadas. Por ello, se estableció la creación de nuevas obligaciones y mecanismos legales, para enmendar la trayectoria.

Así, en la tercera reunión de la Conferencia de las Partes, realizada en Kyoto el año 1997, se suscribió el llamado Protocolo de Kyoto. La principal finalidad de este acuerdo, fue establecer compromisos más estrictos de reducción y limitación de emisiones de GEI, acordando que los países desarrollados alcanzarían un nivel de emisión 5 % inferior al de 1990 para el periodo comprendido entre 2008 y 2012. Además de esto, se crearon diversos mecanismos de flexibilización con el fin de lograr el cumplimiento de los objetivos.

Dentro de los mecanismos que se contemplan, el que ha llamado más la atención, es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), que permite a los países indicados en el anexo I de la Convención sobre Cambio Climático (países industrializados y en vías de industrialización) disminuir las emisiones en otros países y hacer efectiva tal disminución como si fuera propia. La lógica que está detrás de este mecanismo, es que al ser globales los efectos de los GEI es indiferente en que lugar del planeta se logre la reducción, mientras que el costo de reducirlas no es el mismo en todas partes del mundo. Así, en los países industrializados la reducción de una tonelada de CO<sub>2</sub> al año tiene un costo que varía entre los US\$ 70 y US\$ 150, en un país como Costa Rica disminuye a tan sólo US\$ 10, siendo aún menor en otros países.

Este mecanismo permite el desplazamiento de recursos desde los países del primer mundo, hacia los países en vías de desarrollo, de forma tal que ambos países resultan beneficiados, modificando la perjudicial relación de caridad que suele darse.

En concreto, el mecanismo de desarrollo limpio, tiene por objeto la creación de un mercado mundial, donde aquellos países que deben disminuir su producción de GEI, transen bonos que representan reducción efectiva de emisiones de GEI (certificados internacionalmente) a través de proyectos de mitigación en países que no han adquirido la obligación de reducir su producción (países en desarrollo). Estos títulos, les sirven a los países desarrollados para imputarlos a la cantidad que se encuentra obligado a reducir de GEI, según lo pactado en el protocolo.

A través de este tipo de mecanismos, la crítica que se le hace al conservacionismo, en cuanto inmoviliza la explotación de los recursos, queda sin sustento, puesto que con

---

estas herramientas los países pueden explotar económicamente las decisiones medioambientales que tomen. Es decir, dejar de contaminar puede resultar un mucho mejor negocio que seguir haciéndolo.



## CONCLUSIÓN

El problema del financiamiento para el desarrollo sustentable abarca un sinnúmero de temas. La razón de esta dispersión, la encontramos en lo transversal que es el problema del desarrollo humano, como problema puramente económico, y la complejización que adquiere al agregársele variables que tradicionalmente han escapado a tal análisis, donde ni siquiera existe aún el desarrollo de herramientas adecuadas que faciliten su incorporación.

Si bien aún se discute la viabilidad, la tendencia ha sido incorporar al lenguaje económico las variables ambientales, de manera de convertirlo en un problema susceptible de ser enfrentado bajo dicha óptica. Así, se ha llegado a entender el tema medioambiental como un problema que suele tener origen en la deficiente internalización de los costos ambientales. De ahí el principio de quien contamina paga, el cual en otras palabras, es el ideal de lograr que quien se beneficia de una actividad contaminante internalice su costo en vez de diluirlo en la sociedad toda.

El problema del desarrollo humano, que en un inicio se restringió al acceso de bienes materiales cuantificables económicamente, se ha ampliado una enormidad con la incorporación de la noción de sustentabilidad. A través de este concepto, que tiene dimensiones ambientales, sociales y económicas, por medio de la complementación, termina replanteando el paradigma mismo de bienestar que se busca alcanzar a través del desarrollo material.

Si bien el proceso de expansión de este concepto no ha estado exento de resistencia, hoy en día, podemos ver como al menos a nivel de discurso se ha introducido

como un criterio relevante dentro de los organismos que asignan, directa o indirectamente, los recursos destinados a promover el desarrollo de los países. Ejemplos de esto, los encontramos en el Banco Mundial, en el Banco Interamericano de Desarrollo, en la Organización de las Naciones Unidas, etc.

A pesar de esta considerable expansión y a pesar del consenso alcanzado estos últimos años en cuanto a la necesidad de invertir en su realización, por cuanto sus efectos son beneficiosos para todas las naciones y personas del orbe, el financiamiento de éste es evidentemente insuficiente. Esto queda demostrado de la crónica revisión de metas que han debido hacerse a los diversos tratados que se han suscrito desde fines de los ochenta hasta ahora. Un ejemplo de esto es la Convención Marco Sobre el Cambio Climático, donde la conciencia acerca de su incumplimiento, dio origen al Protocolo de Kyoto.

Si bien por una parte ha sido la falta de voluntad política la que ha impedido cumplir con las metas, también es cierta la existencia de importantes problemas estructurales que han impedido la llegada de recursos frescos. Este último punto lo ilustra bastante bien el caso de la inversión extranjera directa, ya que son precisamente los inversores, cuya finalidad es el lucro privado, quienes más se cuidan de que sus fondos se encuentren en lugares donde no se diluyan. De esta forma, no es una casualidad que aquellos países que presenten graves problemas de gobernabilidad, que no sean capaces de imponer reglas claras, relativamente permanentes, y con graves problemas de corrupción, sean precisamente aquellos países que menor inversión extranjera directa reciben.

Todas las demás fuentes de financiamiento se refieren a mecanismos en que existen criterios diversos al sólo retorno que puedan producir los proyectos financiados, y son precisamente aquellas las que prestan mayores fondos a los países más pobres y necesitados, sin embargo son los mismos problemas que ahuyentan a los inversores privados los que hacen que una vez colocados los fondos, éstos pierdan eficiencia, siendo no pocos los casos en que se pierden en el camino. Por esta razón, es que existe consenso acerca de lo fundamental que resulta el problema de la gobernabilidad, cuestión que quedó expresamente fijada en la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sustentable, así como en otros documentos suscritos por la comunidad internacional.

En suma, en los últimos años se ha ido incorporando dentro del debate acerca del desarrollo humano, diversas variables que antes se consideraban como contrapuestas al concepto economicista que se tenía de éste. Aunque este proceso se encuentra aún en etapa de maduración, sus primeros efectos ya se han vuelto tangibles. Los países del planeta se han reunido en diversas cumbres para, por una parte lograr que la mayor parte de la humanidad mejore sustancialmente su calidad de vida, y por la otra, precaverse del daño que hasta el momento ha producido este proceso. La inversión necesaria para lograr los nuevos objetivos es tremenda, por lo que hasta el momento, incluso en los años de bonanza económica de los 90, su financiamiento ha sido insuficiente. Para lograr cumplir con este nuevo desafío, es necesario perfeccionar los mecanismos existentes, crear nuevos, y propender a la existencia de gobiernos responsables. Para esto, el desarrollo de normas y principios internacionales a través de los organismos correspondientes, la actuación y coordinación de los organismos financieros

---

internacionales en este proceso, y la existencia de una verdadera voluntad política en las naciones del mundo que conciba el problema del desarrollo sustentable como un problema global, es el camino necesario que tendrá que recorrerse para lograr que las soluciones dejen de ser teóricas y puedan ser ejecutadas.



---

## BIBLIOGRAFÍA

- Iliffe, Jhon, “África, Historia de un Continente”, Cambridge University Press, primera edición, 1998.
- Pallemaerts, Marc, “International Law and Sustainable Development: Any Progress in Johannesburg?”, RECIEL, Blackwell Publishing, Vol. XII, Issue 1, 2003.
- Mucklow, Fiona, “The Integration of Environmental Principles Into The World Bank”, RECIEL, Blackwell Publishing, Vol. IX, Issue 2, 2000.
- Olav Ibrekk, Hans, “Donor Survey of Environmental Aid Effectiveness”, World Bank, 2000.
- Rivas, David M., “Sustentabilidad, Desarrollo Económico, Medio Ambiente y Biodiversidad”, Editorial Parteluz S.L., Madrid, 1997
- “Informe Sobre la Marcha de las Actividades, Ejercicio de 1991, Banco Mundial y el Medio Ambiente”, Banco Mundial, 1991.
- Urquidi, Víctor L., “Perspectiva de la Cumbre de Río y de Johannesburgo”, Revista Mexicana de Política Exterior, Nº 67/68, febrero 2003.
- “Financiamiento Para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe, de Monterrey a Johannesburgo”, CEPAL, Naciones Unidas, agosto 2002.
- “Financiamiento Para el Desarrollo Sostenible, Visiones y Acciones Desde la Perspectiva de América Latina y el Caribe”, CEPAL, Naciones Unidas, 2003.
- Montenegro A., Sergio; Hervé E., Dominique; Durán M., Valentina, “Los Tratados

- Ambientales: Principios y Aplicación en Chile”, CDA/CONAMA, 2001.
- Buñuel González, Miguel, “El Uso de Instrumentos Económicos en la Política del Medioambiente”, Consejo Económico y Social, Colección Estudios Nº 75, primera edición, noviembre 1999.
- Claude, Marcel; Pizarro, Rodrigo, “Indicadores de Sustentabilidad y Contabilidad Ambiental Para el Caso Chileno”,
- Ulloa, Andrés; O’ Ryan, Raúl, “Instrumentos de Regulación Ambiental en Chile”
- “Informe del Secretario General al Comité Preparatorio de la Reunión Intergubernamental e Internacional de Alto Nivel sobre la Financiación del Desarrollo”, Naciones Unidas, Asamblea General, Segundo Periodo de Decisiones Sustantivo, 12 a 23 de febrero, 2001.
- “Declaración Ministerial”, Organización Mundial de Comercio, Cuarto Periodo de Sesiones, Doha, 9-14 de noviembre, 2001.
- RUCKELSHAUS, W.D.: “Towards a sustainable world”, Scientific American Magazine, 1989, número 9
- Kuhn, Thomas, Las Estructuras de las Revoluciones Científicas, 12 ed., Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1987
- OCDE, Economic Globalization and the Environment, 1997
- Verbruggen, H., The trade effects of environmental instruments, en OCDE, 1993
- Hans Olav Ibrekk, World Bank “Donors Survey of Enviromental Aid Effectiveness”, año 2000
- Lichtinger, Víctor, “Comercio Internacional y Medioambiente, una Relación que Llegó para Quedarse”, Revista Forces, [www.copa.qc.ca/forces/espagnol/article7.html](http://www.copa.qc.ca/forces/espagnol/article7.html)
- 23 Fernández-Bolaño Valentín, Antonio, “Globalización, Comercio Internacional y Protección del Medio Ambiente”, [www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecología/Fenandez%20Antonio.pdf](http://www.ucm.es/info/es/icc8/Datos/documentos/comunicaciones/Ecología/Fenandez%20Antonio.pdf)
24. “Convención Marco de las Naciones Unidas Sobre el Cambio Climático y Protocolo de Kioto”, [www.conama.cl/coain/article-28341.html](http://www.conama.cl/coain/article-28341.html)
25. “Protocolo de Kioto Sobre el Cambio Climático”, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128060.htm>
26. Anteproyecto de Ley de Bonos de Descontaminación”, 15 de noviembre de 2002, [www.cnc.cl/estudios/proyecto%20de%20ley%20bonos.pdf](http://www.cnc.cl/estudios/proyecto%20de%20ley%20bonos.pdf)
27. Larraín, Sara, “Mecanismos de Mercado y Contaminación, lo que Sirve y lo que Perjudica”, [www.lainsignia.org/2003/mayo/ecol\\_001.htm](http://www.lainsignia.org/2003/mayo/ecol_001.htm)