

## ALGUNOS PROBLEMAS ACERCA DEL MANEJO INTERNACIONALIZADO DEL AMBIENTE EN EL TERCER MUNDO

*Alberto Flórez Malagón\**  
*Luis Fernando Medina\*\**

**RESUMEN**

El artículo discute algunos aspectos relativos al manejo del ambiente desde la perspectiva de la internacionalización. Se consideran los problemas referidos al manejo de las zonas ecológicas compartidas por varios países, particularmente en el tercer mundo, y los problemas que algunos instrumentos, especialmente de tipo financiero, presentan en este tipo de situaciones. Se cuestionan las posibilidades de un manejo racional del mercado de los recursos naturales en situaciones de dependencia.

Es ya un lugar común en los debates sobre ecología reconocer que la conservación del medio ambiente y el desarrollo económico son dos dimensiones inseparables. De ahí que en épocas recientes la vital importancia ecológica de ciertas regiones del Tercer Mundo se haya puesto en conexión con los problemas más apremiantes del sistema económico de los países que en ellas tienen parte.

A este respecto uno de los puntos neurálgicos lo constituye, sin duda, el problema de la internacionalización que a su vez remite a la inserción de dichos países en el sistema económico mundial. Dado el carácter preliminar de este texto, no se hará una discusión detallada de todos los matices que esto trae

---

\* Político e Historiador. Profesor Investigador. Pontificia Universidad Javeriana y Universidad de Los Andes.

\*\* Economista y Filósofo. Universidad de Los Andes, Universidad Nacional y Contraloría General de la República.

conigo y simplemente se esbozarán algunas de las dificultades que surgen cuando se introducen estos tópicos en el análisis.

El punto de partida que se suele asumir en esta discusión es que la conservación ambiental es una actividad altamente sofisticada y con un costo de oportunidad alto, razón por la cual para los países en vías de desarrollo ésta es un "lujo" que difícilmente pueden permitirse. De ahí que se haya planteado con mucha frecuencia la estrategia de compartir estos costos con los países desarrollados para los cuales esta actividad reviste también un alto interés.

En este espíritu se pueden inscribir las transferencias de recursos financieros hacia los países en desarrollo bien sea como ayuda directa, o bien, como ha sucedido recientemente, a manera de canje por deuda externa.

Otra línea de acción ha sido la de reducir con ayuda internacional lo que se ha denominado el costo de oportunidad, es decir, los beneficios que un país deja de percibir por mantener ociosos algunos de sus recursos. A este respecto, la necesidad de romper con el dilema entre conservación y aprovechamiento, buscando formas racionales de explotación económica, está a la orden del día.

Estas son, a grandes rasgos, las principales iniciativas que se han acometido para hacerle frente al problema ecológico. En lo que sigue se presentarán algunas objeciones a estas estrategias, sin desconocer su plausibilidad.

Lamentablemente, esta exposición no podrá ser muy positiva ya que la labor de proponer alternativas a las políticas existentes está fuera del alcance de este escrito por su ya mencionado carácter preliminar.

La primera objeción es que, sea cual sea la acción que se emprenda en la dirección de hacer más tolerable el peso de la conservación ambiental para los países en desarrollo, esta tarea seguirá siendo muy superficial mientras subsistan las razones que la hacen inaccesible.

Fundamentalmente, esta crítica implica que mientras los países subdesarrollados sigan siendo, exactamente eso, subdesarrollados, el tema ecológico se mantendrá en un bajo nivel de prioridad dentro de su agenda habida cuenta de sus costos, cara a los otros frentes que tales países deben atender en materia de necesidades básicas de la población.

Pasemos ahora a ocuparnos de aspectos más puntuales que en cierto modo se mantienen dentro del espíritu arriba expresado pero tratando de darle más contenido a las observaciones que se acaban de consignar. Progresivamente se ha ido alcanzando consenso sobre la necesidad de que los países desarrollados ayuden de forma efectiva en la conservación de los recursos naturales de las naciones subdesarrolladas. Pero existen algunas dificultades para operacionalizar este principio como veremos a continuación.

### **LAS INICIATIVAS DE EXPLOTACION AUTONOMA**

Para el caso del Tercer Mundo, se puede observar en algún detalle la idea de propiciar una explotación racional de los recursos forestales y de otro tipo que existen en la selva. Hay que tener presente que esta explotación correría a cargo de países con una seria estrechez de divisas, situación ésta que en principio se vería atenuada si se logra incorporar a la producción estos recursos ociosos. Pero, no es menos cierto que tales productos primarios enfrentan una dinámica muy baja en el mercado internacional (de hecho su demanda es casi estática a lo largo del tiempo) lo cual conduce a una situación en la que puede resultar sumamente difícil mantener la explotación económica de la selva en niveles "razonables".

En efecto, al tratarse de productos que ocupan una mala posición en el mercado mundial, si se trata de asegurar mediante ellos un nivel adecuado de divisas, la única forma será mediante una explotación cada vez mayor de los mismos por el efecto conocido con el nombre de "crecimiento empobrecedor".

Dicho de otra manera, la preservación de estos recursos es un objetivo virtualmente impracticable, si al mismo tiempo se hace depender de ellos el saneamiento, por ejemplo, de la situación del comercio exterior de los países subdesarrollados. Curiosamente, dinámicas que aparentemente pueden no tener ninguna conexión con el asunto que nos ocupa, tales como la diversificación de exportaciones, pueden ser muy importantes como parte de una estrategia radical y de conjunto para hacerle frente al problema del deterioro ambiental.

### **EL TRATO PREFERENCIAL. ¿UNA ALTERNATIVA PARA RECUPERAR?**

Lo mencionado aquí es tanto más patente cuanto que es muy difícil encontrar una forma satisfactoria de hacerle frente a la tendencia adversa de los términos de intercambio de los recursos naturales. Así por ejemplo, si se les concediera un trato preferencial en el mercado internacional, vía precios sobrevaluados, el resultado podría ser el de sobreestimar la actividad extractiva más allá de lo que sería deseable a la luz de las necesidades del sistema ecológico.

En términos de comercio exterior para el caso de los países de América Latina es evidente que ni los niveles de dependencia, ni las nuevas oportunidades en el mercado internacional, permitirían a estos países aislar zonas productivas de su territorio de la dinámica de desarrollo.

Además, si consideramos los elementos mínimos del comercio exterior, no sería posible eliminar niveles reales o potenciales de la oferta sin ofrecer compensaciones adecuadas a los países demandantes y eso, en las condiciones económicas de los países del Tercer Mundo es poco probable.

Sin embargo, "la profundización de las relaciones de interdependencia entre todos los países del mundo está determinando que, en la actualidad, las relaciones entre el centro y la periferia tiendan a plantearse en términos que hagan posible complementar aquel proceso de transferencia de recursos, en que hasta ahora se ha concentrado la atención del Tercer Mundo, mediante un esfuerzo encaminado a la identificación de áreas de interés mutuos que sirvan de base para desarrollar acciones recíprocamente ventajosas, donde la confrontación ceda terreno a la negociación<sup>1</sup>.

Aunque estuvo muy de moda en los años setenta y ochenta depositar grandes esperanzas en el Sistema General de Preferencias, SGP, y muy pocas en los beneficios susceptibles de obtenerse mediante una mayor liberalización del comercio a nivel global, hoy en día y para el caso concreto del comercio exportador de productos provenientes del área amazónica, por ejemplo, podría seguirse insistiendo en este nivel a pesar del poco éxito real por imponer una posición independiente en las reuniones de grupos como el GATT o la Comunidad Económica Europea, CEE.

Este tipo de ideas propugna para que a través de los mecanismos del comercio internacional se pueda dar un impulso a la región amazónica en la dirección de lograr mediante el sistema generalizado de preferencias (SGP) del GATT una reducción arancelaria que facilitara la introducción de los bienes de origen forestal en el mercado de los países desarrollados. De entrada se ve que con esto no se está resolviendo el problema de los términos de intercambio con lo que, en consecuencia, no se lograría conjurar la tendencia de largo plazo del crecimiento empobrecedor. Pero aún dejando de lado esta dificultad, hay que tomar en cuenta los problemas inherentes a la mecánica interna del GATT.

Así pues, es digno de destacarse el bajo poder de negociación de los países subdesarrollados dentro de este organismo. Adicionalmente (aunque esto es un poco más tentativo) habría que analizar el papel que tiene la progresiva integración entre países desarrollados algunos de los cuales son ricos en recursos naturales (v.gr.: Canadá y Finlandia) y que, naturalmente acceden a un trato preferencial al interior de estos bloques económicos.

#### **APROVECHAR LAS VENTAJAS COMPARATIVAS. UN RETO**

Si bien, muchos de los acuerdos preferenciales que existen como política de los grupos más representativos de las comunidades internacionales permiten, en materia de comercio exterior, utilizar ciertas ventajas en los términos relativos de intercambio, es claro que estas ventajas deben mirarse regional y localmente.

---

1. Luciano Tomassini, "Factores Ambientales, Crisis en los Centros y Cambio en las Relaciones Internacionales de los Países Periféricos" en Margarita Marino de Botero y Juan Tokatlian (comps.), *Ecodesarrollo. El Pensamiento del Decenio*. INDERENA, PNUMA, Bogotá, 1983, pg. 343.

Nos referimos, por ejemplo al manejo especial que países como España, desde su entrada a la CEE en 1986, han venido discutiendo para sus antiguas (demasiado quizás) colonias, o las condiciones especiales en que Colombia, por ejemplo, entra al GATT a través de un discurso muy ligado al problema concreto del narcotráfico.

Estos dos ejemplos que indican el manejo bilateral de este tipo de ventajas representan un problema a la hora de considerar un mecanismo regional acerca de las políticas de exportación de los productos naturales, principalmente, desde un manejo internacionalizado de áreas que incluyeran a países con diferentes oportunidades frente a los circuitos comerciales mundiales.

Seguramente resultará más efectivo adelantar acuerdos bilaterales que aseguren ventajas comparativas para los países de la zona, así sea a través de negociaciones colectivas.

De esta manera, se deben separar claramente el nivel de desarrollo de los proyectos y el control sobre el manejo productivo de la zona por un lado, y las ventajas que cada país posee para usufructuar la explotación de la región por el otro. Esto significa que deben establecerse acuerdos en los que las ventajas comparativas de unos países y otros no incidan en una mayor o menor flexibilidad de estos países para ejercer dicho control.

En otras palabras, un país que no perciba como ventajosos los términos de intercambio, no debería tener derechos adicionales para ceder parte de su territorio a empresas más "productivas" (pero más depredadoras), o incentivar procesos irracionales de migración de mano de obra con la intención de generar más recursos exportables.

Los límites deben ser claros a este respecto dada la dificultad de lograr unas políticas unificadas por parte del mundo industrializado que, en todo caso, deben seguirse buscando por todos los medios.

En este punto, por lo menos en la consideración acerca de zonas ecológicas compartidas, la idea de la "participación selectiva" en las que se permite a los países escoger el tipo de vinculaciones que se desean tener con el sistema internacional, debe someterse a severas limitaciones si se espera un proceso de negociación y adopción de medidas que repercutan en una mejor relación entre los países periféricos y los del centro. Estos son elementos que deben tener presentes todos los negociadores representantes tanto de los países del Tercer Mundo, como los del mundo industrializado.

Es, creemos, una labor central de las ONG's interesadas en el tema, ejercer presión suficiente sobre los gobiernos involucrados de manera que se aclaren y se preferencien estas metas por encima del exclusivo interés nacional por mejorar los términos de intercambio.

## **LA DEUDA ECOLÓGICA. UN ELEMENTO CENTRAL**

Otro aspecto que nos interesa discutir aquí es la posibilidad que existe de vincular el problema de la deuda externa con los planes de internacionalización, desarrollo y explotación sostenibles de las zonas como las de selva tropical húmeda.

Desde hace varios años se viene hablando de la deuda ecológica que los países industrializados tienen con el resto del mundo. Este concepto, aunque ha servido más como un elemento retórico de ataque contra los gigantes depredadores del capitalismo desarrollado, no ha logrado concretarse en una acción reivindicatoria efectiva que beneficie no sólo al planeta sino directamente a los países afectados.

Aunque se pueden mencionar acciones locales, en relación a ciertos temas (pesticidas de desecho que se llevan al Tercer Mundo, papel de las multinacionales en estas regiones, etc.) es claro que el tratamiento del problema no ha alcanzado el nivel de seriedad que sí ha logrado su análogo, el de la así llamada deuda externa del Tercer Mundo<sup>2</sup>.

Sin embargo, "el vínculo entre pobreza y explotación de los recursos naturales ayudó a poner de relieve la conexión entre la deuda externa y los problemas ambientales de la región. Los altos pagos de intereses de la deuda realizados sólo entre 1982 y 1988 determinaron una transferencia neta de capital de la región a los países acreedores de 200.000 millones de dólares. Ello ha obligado a la sobreexplotación de los recursos naturales, como medio de atender necesidades de corto plazo apremiantes y promover un acelerado aumento de la exportación"<sup>3</sup>. No parece hacer falta explicar por qué esto ha sucedido. Lo que más interesa es explorar las posibilidades que existen para que la comunidad internacional trate de articular ambas situaciones, y que se planteen posibles soluciones, así sea parciales, a la resolución conjunta de ambos problemas.

## **EL INTERCAMBIO DE LA DEUDA**

Uno de los ejemplos más llamativos que se han venido observando en relación a la conexión que se acaba de referir, es el famoso experimento de la compra de deuda externa por parte de países desarrollados (o por lo menos de ONG's en estos países) que reciben a cambio cierta autonomía para manejar áreas silvestres y para crear allí parques naturales bajo su propia administración<sup>4</sup>.

---

2. Tema que algunos economistas incluso han empezado a referir como un "problema del pasado".

3. Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. *Nuestra propia Agenda*. BID-PNUD, New York, 1990, pg. VIII.

4. Para una explicación detallada del mecanismo de los Canjes de Deuda para la Naturaleza (CDN) y los Fondos Fiduciarios asociados a los mismos véase, Michael P. Wells, "Fondos Verdes" en *Eco-Lógica*, N° 9, enero-febrero, 1992.

De esta manera, a la vez que se alivia al país "anfitrión" de alguna parte (seguramente muy reducida por ahora) de su deuda externa, se le da la posibilidad al país "comprador" de invertir recursos de su país en programas de conservación que el país anfitrión no estaría en capacidad de destinar para estos fines.

"Hasta hoy, los volúmenes de Canjes de Deuda para la Naturaleza han sido pequeños en relación con el total de la deuda, y sus beneficios financieros se han concentrado en pocos países (Costa Rica y Ecuador representan US \$89.9 millones de los US \$97.7 millones en valor nominal que fueron canjeados desde 1987). Sin embargo, los Canjes han tenido un impacto sobre la financiación de programas de conservación que va mucho más allá de su efecto financiero directo"<sup>5</sup>.

Existe el grave dilema, por supuesto, de la tenencia y uso real de estas zonas por parte de grupos no nacionales, y es allí donde puede todavía darse un importante debate que de nuevo replantee las relaciones entre lo nacional y lo internacional a nivel de manejo de recursos "nacionales" de importancia global.

Esta salida, aparece como interesante especialmente en la medida en que el aumento de la deuda ecológica es muy difícil de controlar y en la medida en que el colectivo capitalista mundial todavía se reproduce con cierto esquema visceral de ganancia que no integra del todo el problema del agotamiento de las posibilidades productivas, por lo menos a nivel de los recursos naturales mundiales.

El ejemplo mencionado más arriba seguramente abre nuevas perspectivas, pero todavía se presenta como un caso limitado y relativamente aislado. El reto es seguir explorando este tipo de posibilidades y de nuevo, si existe claridad (por ahora, creemos que hay más esperanza de que la haya entre los países del mundo subdesarrollado, para quienes las posibilidades son casi todas nuevas), acerca de la articulación entre el manejo nacional soberano y el internacional de ciertas zonas, a lo mejor se puede negociar en bloque el acceso de no nacionales a las zonas como la Amazonia y las compensaciones por la posible apertura hacia el mundo internacional. Estas deberían pagarse no sólo en términos de oportunidades de intercambio más favorables sino también en términos de pago efectivo de la deuda ecológica, seguramente intercambiándola por deuda externa.

Los mecanismos podrían ser múltiples e incluirían desde regalías, inversión en programas de conservación hasta disminución efectiva de la deuda ya sea por pagos o por negociación con los bancos acreedores con los que los gobiernos y

---

5. Randall K. Curtis y Francisco A. Toureilles, "La Naturaleza Cobra Deudas", en *Eco-Lógica*, N° 9, enero-febrero, 1992, pg. 22.

ONG's interesados del mundo industrial tengan negocios. Hay que recordar que al sistema bancario internacional no le importa tanto recibir los saldos de la deuda como continuar recibiendo los pagos por intereses.

Mientras el interés (con sus mecanismos de renegociación, prórroga, etc.) esté asegurado no hay necesidad de pagar el monto total. Por ello la idea de la distribución de la deuda entre varios acreedores antes que su pago, conduce a que esta nueva dinámica no necesariamente afecte los intereses de la banca internacional al tiempo que la aísla, hasta cierto punto, de las dinámicas tercermundistas del desarrollo que tantas veces han dirigido.

En cuanto al futuro de los canjes, un reciente artículo señala que estos son transacciones de arbitraje y, por lo tanto, son intrínsecamente oportunistas ya que el atractivo financiero de los canjes varía de un país a otro y dentro de un mismo país. En este proceso aparecen muchas maneras de colaboración entre las agencias gubernamentales, las ONG y los bancos comerciales para mantener el atractivo financiero de los canjes<sup>6</sup>.

De esta manera, se observa la importancia de nuevos actores que adquieren presencia en las zonas de manejo interdependiente y que seguramente se colocarán en el futuro cercano en una importante posición política frente a actores tradicionales del sistema mundial como los estados y el sistema financiero capitalista.

### **EL CONFLICTO DE LO NACIONAL-INTERNACIONAL**

Aparte de estas dificultades que hunden sus raíces en la estructura misma del comercio internacional, existen otras que proceden de los arreglos institucionales sobre los que se ha pretendido hasta ahora manejar el problema. En particular, tal vez el punto más complejo es el de que la estructura vigente supone que las instancias encargadas de este tónico son los estados nacionales que comparten el ecosistema en cuestión (en este caso los países de Sudamérica Septentrional). Creemos que hay varias razones por las que este tipo de enfoque es implausible, tema del que pasamos a ocuparnos ahora.

Uno de los obstáculos que se han venido reconociendo en materia de manejo ambiental global es el control de las naciones-estado sobre territorios compartidos. Desde el punto de vista del Tercer Mundo, existen serios obstáculos pero también importantes expectativas para adelantar una política que conjugue el manejo nacional-internacional de las zonas compartidas y al tiempo logre efectos concretos. Efectos tanto en el desarrollo-explotación sostenibles como en la consecución de términos favorables de intercambio en el comercio exterior y en

---

6. Randall K. Curtis y Francisco A. Tourelles, "La Naturaleza Cobra Deudas", en *Eco-Lógica*, N° 9, enero-febrero, 1992, pg. 24.



el manejo conjunto de los problemas de la deuda externa y la deuda ecológica como elementos intercambiables.

En primer término, como resulta evidente, es difícil concertar una política unificada entre varios países con problemáticas y prioridades diferentes. Sobre esto hay que hacer explícito un punto crucial. La conservación ambiental, desde el punto de vista económico, es una externalidad, razón por la cual el sistema de precios tiene enormes y quizá insalvables dificultades para asimilarla. De este modo, siempre existen incentivos a no contribuir en las tareas que ésta implica, pero beneficiándose de sus resultados, como lo indica la literatura clásica sobre los bienes públicos (free-riding). En esta medida, la intervención de varios agentes que actúan de forma no cooperativa puede ser perjudicial para el logro de un uso racional de los recursos de la zona y las transferencias que potencialmente podrían recibirse de los países desarrollados.

Esta medida, aunque responde a un criterio bastante progresista del manejo ambiental, trae consigo otros riesgos implícitos en la desigual actividad de los países involucrados en el manejo de dichas regiones y más aún, el poco poder de control y negociación con potencias que entrarían a trabajar en esas zonas cuando un manejo amplio e internacional se consolide. Esto sin mencionar el peligro de que haya una mayor y más agresiva penetración de multinacionales interesadas en la explotación de ciertas áreas y cuya actividad sería muy difícil de fiscalizar en términos de sostenibilidad lo que podría generar una actividad depredadora sin precedentes.

De esta manera, el papel de los gobiernos y de las ONG's interesadas en estas regiones es el de aprovechar el espacio de la apertura hacia el manejo internacionalizado de ciertas áreas ecológicamente especiales no sólo para desarrollar propuestas de manejo racional y sostenible sino también para diseñar mecanismos de control sobre los posibles entes depredadores que entrarían a las regiones y que podrían expresar desde intereses puramente económicos hasta intereses políticos, en los cuales el manejo de la colonización como válvula de escape a ciertos conflictos sociales podría ser un buen ejemplo.

Para ello, las relaciones entre dichos grupos y los gobiernos involucrados deben hacerse más estrechas y, sobre todo, con un claro sentido de no descuidar las políticas de defensa de la zona al tiempo que se piensa en los problemas concretos de explotación de la misma.

Otra forma en la que la administración de las regiones vía estados nacionales es problemática es en lo que se refiere al comercio internacional. Ya mencionamos más arriba el bajo poder de negociación que al interior del GATT tienen los países subdesarrollados, problema que se puede ver agravado si éstos no actúan de una manera concertada. Además, tratándose de países con una crónica escasez de divisas, una competencia entre ellos por ocupar la mayor

porción posible del mercado de recursos naturales puede terminar en una explotación realmente depredatoria de las regiones en cuestión. Cabe recordar que la producción de externalidades positivas en un régimen de libre competencia es menor que la socialmente deseada.

El otro problema que surge en este sentido es el de la adjudicación de los beneficios. Así como la conservación es, vista desde una perspectiva económica, una externalidad, del mismo modo, al interior del funcionamiento mismo del ecosistema, se producen infinidad de externalidades que es necesario asignar. Así, es muy fácil, y de hecho está sucediendo, que un país ubicado sobre algún ecosistema regional se beneficie gratuitamente de las actividades emprendidas por otros países.

La teoría clásica del monopolio predice que éste crece hasta internalizar las externalidades positivas lo cual tal vez tenga plausibilidad en este caso. En efecto, creemos que muchos de estos inconvenientes se solucionarían si se "internacionalizara" la región de modo tal que se pudiera morigerar la irracionalidad que en estos casos introduce un régimen puramente competitivo.

Naturalmente, la posible creación de un "monopolio internacional" para el manejo de las regiones, presenta una lista de interrogantes acaso mayor que los que se acaban de exponer. En primer término, cabría preguntarse, por ejemplo quiénes deberían formar parte de este organismo.

Otra preocupación que surgiría sería la de cómo evitar que este organismo se sustraiga a la pura lógica económica que podría inducir una sobreexplotación ecológicamente indeseable.

Adicionalmente, sería necesario que este organismo articulara procesos de decisión igualitarios en los que se pudiera reflejar adecuadamente los intereses de los países subdesarrollados (en caso de que llegará a incluir estados ajenos a la región), particularmente en temas tan conflictivos como el del uso de los recursos genéticos.

Como se ve, no hemos adelantado prácticamente nada en materia de alternativas, limitándonos a señalar algunos aspectos críticos de las que hasta el momento se han planteado. En todo caso, creemos que se trata de aspectos que es necesario tener en cuenta, no para ceder ante la tentación de un pesimismo fácil sino para que se logre llegar a proponer salidas radicales que logren quebrar las perniciosas dinámicas que hasta el momento se ha puesto en marcha.