

# ALTERNATIVAS DE FINANCIAMIENTO PARA PROYECTOS AMBIENTALES EN AMERICA CENTRAL

Isaac Pérez<sup>19</sup>

## RESUMEN

*Se discuten las diversas formas de financiamiento para la región, con la finalidad de obtener el máximo de beneficio ambiental. En este contexto, la reformulación de incentivos públicos y privados, el comercio entre naciones y la cooperación bilateral y multilateral, constituyen una oportunidad para movilizar recursos para la gestión ambiental, que son de carácter urgente. El canje de deuda por naturaleza es un mecanismo novedoso que podría ayudar significativamente a aumentar los recursos para la gestión ambiental. Se indica que es prioritario que la región cree la estructura financiera y administrativa para ayudar a satisfacer los requerimientos financieros, a través de un fondo regional y fondos nacionales, que permitan además, utilizarlos eficazmente.*

## INTRODUCCION

Para los países centroamericanos, la insuficiencia de recursos financieros ha sido uno de los principales impedimentos para fortalecer su gestión ambiental y el fomento del desarrollo sustentable.

De igual manera, no han existido mecanismos que permitan la generación y captación de recursos internos y externos. A la par de ello, la condicionalidad económica y financiera asociada con la obtención de recursos externos, ha sido un obstáculo para el financiamiento de programas ecológicos tanto a nivel regional como para el logro del impacto deseado a nivel local.

Aunado a lo anterior, el déficit de inversión se ha acrecentado debido en parte a la crisis de la deuda externa, donde los países centroamericanos se han convertido en exportadores netos de capital, al deterioro de los términos de intercambio y a la fuga de capitales, lo cual se ha traducido en la utilización de los recursos naturales con patrones de explotación no sustentables y a

la vez, ha generado la mentalidad de que la "solución de los problemas ambientales, es crucial, pero aún puede esperar".

Esta situación queda claramente establecida, cuando en el año 1991, la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe llegó a la siguiente conclusión: "En la década de 1970 se dijo que el desarrollo constituía la causa de los mayores problemas de degradación ambiental. Pero durante los años 80 nos percatamos que el estancamiento y la sobreexplotación de los recursos naturales tienen aún peores efectos."

Esos efectos se han hecho sentir claramente en la deforestación masiva y por ende, en la pérdida de la biodiversidad, estimulados principalmente por esquemas de planificación nacional, así como de inversión pública y privada, los cuales muestran un desconocimiento sobre el papel ecológico que juega la biodiversidad en su desarrollo económico, social y cultural.

En los últimos años, se ha intentado avanzar en la definición de una política ambiental y en apoyar diversas formas de financiamiento para la región, con la finalidad de revertir esta situación y obtener el máximo de beneficio ambiental para una cantidad dada de recursos disponibles.

<sup>19</sup> Coordinador del Programa Financiero de la CCAD e investigador del Programa Gerencia de Recursos Naturales del INCAE Apartado postal 960-4050, Alajuela, Costa Rica.

Se ha venido forjando un cambio de actitud para incrementar la inversión en la conservación de la biodiversidad, así también destinar fondos para la administración y manejo de las áreas silvestres.

Aunque las áreas silvestres y su diversidad biológica son una preocupación común de todos los pueblos, en términos reales, la demanda financiera debería satisfacerse de los recursos propios de cada país, provenientes de la inversión privada, la repatriación de capitales, la reformulación de incentivos y la reasignación de los "dividendos de la paz".

Pero debe tenerse presente el hecho que, todos los países de la región están inmersos en programas de ajuste estructural de la economía, que limitan el gasto y la inversión pública. Además, las actuales necesidades financieras, más de US\$ 5,000 millones en los próximos cinco años, según diversos estudios de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), sobrepasan la capacidad de ahorro interno de la región, con los cuales no estaría en capacidad de llevar a cabo acciones en correspondencia con la magnitud de los problemas existentes.

Es, pues, necesario e ineludible recurrir a la negociación de instrumentos financieros para la ejecución de los programas y proyectos que busquen un estilo de desarrollo sustentable a nivel bi- y multinacional, local y regional, en función de las necesidades establecidas por los gobiernos y las organizaciones cívicas locales.

En este contexto, la administración y reestructuración de la deuda, el binomio comercio y ambiente, la reformulación de incentivos a nivel de los sectores público y privado, así como las fuentes de cooperación bilaterales y multilaterales de desarrollo, constituyen una oportunidad significativa para movilizar recursos adicionales utilizando mecanismos innovadores para la protección de las zonas silvestres y la conservación de la biodiversidad.

La unión de estos enlaces esenciales permitirán, entre otros aspectos, desarrollar las condiciones adecuadas para facilitar un mayor acceso de los fondos con los organismos cooperantes, la organización del sector

financiero ambiental a nivel regional y nacional, así como la capacidad de incrementar la base de apoyo a los países con asistencia técnica y financiera.

## INCENTIVOS

Como se mencionó anteriormente, para los países del Istmo es prioritario transformar los actuales patrones de desarrollo incorporando criterios de sustentabilidad a nivel de los programas y políticas, tanto de los gobiernos como del sector privado, de tal forma que logren modificar los criterios de inversión pública y privada, así como los esquemas crediticios y comerciales.

Uno de los aspectos más esenciales para iniciar esta transición, es la reforma de los incentivos que en algunas circunstancias han representado una distorsión económica y financiera, fomentando la sobreexplotación de la base de los recursos naturales y acelerando la destrucción de la biodiversidad, donde los costos reales para la economía han sobrepasado sus beneficios.

La Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (ACAD) elaborada también por la CCAD, coincide en señalar que una nueva formulación y aplicación en materia de incentivos, contribuiría en fortalecer el desarrollo sustentable, teniendo presente el cumplimiento, entre otros, de los siguientes requisitos :

- Deben enfocarse dentro de una política económico-financiera que dé lugar a la formulación de objetivos, lineamientos y criterios a largo plazo.
- Deben insertarse en la viabilidad económica de los países, para que facilite un crecimiento equilibrado y dinámico, teniendo presente la importancia de las necesidades y la disponibilidad de recursos.
- Deben contribuir a una mayor democratización económico-social, de tal forma que contribuya a mejorar la calidad de vida de los pueblos de la región y allane el camino a una sociedad más igualitaria.

- Deben ser ambientalmente factibles, para que contribuyan a generar un cambio de actitud hacia los recursos naturales a través de la inversión, extensión, investigación, promoción y educación. Ello ayudará a cambiar el sentimiento colectivo prevaleciente sobre el valor y utilidad de los recursos naturales.
- No deben presionar fuertemente sobre los limitados y comprometidos ingresos presupuestarios de los países. Deben usarse, lo menos posible, las exoneraciones fiscales y tener presente los actuales ajustes estructurales de las economías nacionales.
- Debe evitarse el paternalismo, las donaciones excesivas, los créditos subsidiados para actividades que generan la sobreexplotación, las exoneraciones amplias y generosas de impuestos y otras similares que conducen al desperdicio y a la ineficiente distribución de los escasos recursos disponibles.

Una estrategia nacional y regional para la aplicación de estos criterios, contribuiría a la corrección de los desequilibrios ocasionados por los actuales incentivos en los países y facilitaría el uso eficiente y sustentable de los recursos naturales, con un gran impulso al proceso de integración a nivel regional.

En la práctica, este enfoque busca replicar el funcionamiento de las economías a través de una serie de incentivos que permitan corregir el accionar de los particulares y eviten la tradicional "falla del mercado" en presencia de agentes distorsionadores. A continuación se citan algunos que pueden ser de gran relevancia, cuya utilización y adaptación pueden beneficiar la conservación ambiental:

### **Impuestos a la Contaminación**

Desde hace dos décadas, los impuestos a la contaminación se vienen utilizando en Alemania, Holanda, Francia y Estados Unidos. En Europa, los tributos se han usado principalmente en controlar la polución del agua, y son más elevados en Holanda que en

otros países. La estrategia, en todo caso, ha sido su incremento en términos reales con el tiempo. Estudios recientes han demostrado que buena parte de los beneficios de los impuestos provienen del uso que se les da en proyectos ambientales.

### **Reducción de Barreras al Comercio**

En casos específicos, la eliminación de una barrera al mercado puede resultar en beneficios ambientales importantes. Un ejemplo es el agua de riego. Generalmente los derechos de agua son asignados con base en algún criterio (histórico u otro), pero no permite su transacción. Así, no existe garantía alguna de que el agua llegue al destino donde es más esencial. Además, se genera una presión por construir nuevas obras para proveer a que además de requerir gran cantidad de recursos puede ser perjudicial para el ambiente, máxime si las mismas son cercanas a las áreas silvestres y fuentes potenciales de abastecimiento potable, donde no ha medido ningún criterio de evaluación de impacto ambiental. La solución en este caso es permitir la libre transacción de derechos de agua en otras zonas menos críticas, que racionalice su uso.

### **Eliminación de Subsidios**

En otros casos, la eliminación de subsidios puede ser beneficiosa cuando su aplicación causa un daño ecológico. Un ejemplo son los subsidios agrícolas que conducen a la sobreexplotación de recursos. El beneficio ambiental debe añadirse en este caso a la tradicional ganancia de eficiencia.

### **Conservación de la Biodiversidad**

Existen en el planeta una serie de especies en flora y fauna cuya explotación ha comercializado. En algunos casos los derechos de propiedad están claramente establecidos, como ocurre, por ejemplo, en las llamadas granjas de salmones. En otros casos, como es generalmente en la pesca marina, los peces no tienen un dueño definido, y son aprovechados por quien los capture. En situaciones de recursos de propiedad común,

produce una falla de mercado que conduce a la sobreexplotación de ellos. Si este fenómeno se perpetúa en el tiempo (lo que ocurrirá mientras la propiedad de los recursos siga siendo común), puede conducir a la extinción de algunas especies.

Una solución económicamente eficiente para evitar la sobreexplotación de los recursos biológicos (y por ende la eventual extinción de ciertas especies), es definir una cuota de captura global que permita el mantenimiento de la especie en el tiempo, y distribuir esta cuota entre los distintos agentes interesados. Obviamente, es necesario algún criterio inicial para distribuir estos permisos de captura. Una vez hecho esto, los permisos serían plenamente transables en el mercado.

Es importante tener presente, que aunque los incentivos son una alternativa financiera nacional, por sí solos no son capaces de resolver la magnitud de los problemas ambientales. También se requiere de recursos financieros que los complementen para financiar proyectos específicos. Así, por ejemplo, donde los incentivos sean insuficientes para la preservación de la biodiversidad, la creación (o mejoramiento) de parques nacionales y reservas forestales, así como su manejo, pueden constituir parte de la solución. Para financiar estos proyectos se requieren cantidades importantes de recursos. Una parte vendría de los ingresos por visitación ecoturística a las zonas silvestres, siempre y cuando exista una adecuada estructura tarifaria que ayude a compensar el manejo de los parques y reservas en los países en vías de desarrollo.

## **EL COMERCIO ENTRE NACIONES**

Al comenzar la década de los noventa, América Latina ha venido avanzando rápidamente para fortalecer sus economías y generar mayores fuentes de empleo. Ejemplo de ello son los acuerdos entre los países por incrementar el comercio y las inversiones, y el inicio de las negociaciones con los EE.UU. para firmar un tratado de libre comercio, basado en la Iniciativa de las Américas.

A su vez, se han venido desarrollando los procesos de apertura comercial entre otros

países del hemisferio, tales como la creación del Mercosur, las acciones de los países del Pacto Andino, la integración comercial entre México, Venezuela y Colombia, y el acuerdo de libre comercio entre los países centroamericanos y México.

Por otra parte, en el contexto multilateral, los países latinoamericanos han venido discutiendo y negociando las futuras políticas comerciales internacionales, bajo el título del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), principalmente en los campos de la producción agrícola, los servicios y la propiedad intelectual (incluyendo la diversidad biológica).

Las negociaciones del Gatt, conocida como la Ronda de Uruguay, ha encontrado algunos obstáculos que limitan un acuerdo en firme, principalmente por el poco interés de los países industrializados en eliminar sus subsidios agrícolas y por la reticencia de incorporar criterios ambientales, que al no ser tomados en cuenta, podrían afectar las economías y disminuir más el bienestar humano.

A pesar de esta situación, algunos países industrializados como los de la Comunidad Económica Europea (CEE), han empezado a utilizar su política comercial para lograr objetivos de otra naturaleza, tales como el desarrollo sustentable y protección ambiental.

En octubre de 1990, la CEE concedió a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú algunas exenciones arancelarias para varios productos agrícolas durante un periodo de cuatro años, como parte de un esfuerzo general de apoyar a estos países en su lucha contra el narcotráfico. Entre las exenciones arancelarias se incluyó la eliminación del arancel de un 4% con que se gravaban las importaciones de café.

Posteriormente y a mediados de diciembre de 1991, la CEE acordó una desgravación arancelaria a las naciones del Istmo Centroamericano y Venezuela para ciertos productos agrícolas, en términos similares a los concedidos anteriormente a las naciones del Pacto Andino. En el caso de los países centroamericanos, el valor de la exención, basado en las exportaciones del año 1991, se estima en US\$ 13 millones anuales (Costa Rica

US\$ 4.6 millones, El Salvador US\$ 3.5 millones, Guatemala US\$ 2.6 millones, Honduras US\$ 0.9 millones, Nicaragua \$US 1.2 millones y Panamá US\$ 100 mil).

La CEE ha propuesto a los países de la región la creación de fondos nacionales (o un fondo centroamericano), similar al creado en Colombia. Por su parte, la Fundación Nacional de Cafeteros de Colombia ha dado su apoyo a dicha propuesta, ya que de lo contrario, los productores colombianos podrían experimentar desventajas competitivas.

Independientemente del problema de competitividad, esta reducción arancelaria por parte de la CEE, presenta una oportunidad singular para utilizar el comercio internacional como una vía para crear fondos nacionales para financiar programas ambientales. De lograrse un mecanismo similar, la CEE cobraría el arancel y lo reintegraría a los fondos ambientales nacionales para financiamiento de proyectos locales, incluyendo aquellos ejecutados por ONG's.

Dada la magnitud de la exención, este podría convertirse en un mecanismo de considerable importancia para los países cafetaleros de América Latina, así como un proyecto piloto para otros esfuerzos similares en la región.

Además de esta alternativa, existen otras opciones de financiamiento relacionadas con la utilización de impuestos al carbono o a los energéticos y/o derivados del petróleo en los países industrializados, para financiar proyectos de reforestación o almacenamiento de dióxido de carbono en países tropicales. Si se llegara a crear un impuesto al carbono, con destino específico de generar soluciones que reduzcan el dióxido de carbono atmosférico, y se permitiera escoger las opciones de menor costo a nivel global, los países en vías de desarrollo gozarían de una ventaja competitiva considerable y se incrementaría el flujo de recursos financieros en el área específica del desarrollo sustentable.

## **LA COOPERACIÓN BILATERAL Y MULTILATERAL**

La asistencia técnica y financiera

internacional tiene un papel de fundamental importancia al tomar el liderazgo, marcar el sendero y generar recursos de contraparte al nivel de los países centroamericanos, para complementar las opciones financieras tanto nacionales como externas.

Los países industrializados, a través de la cooperación bilateral, o por medio de las instituciones multilaterales de desarrollo (BID, Banco Mundial, FMAM, PNUD, etc.), pueden aportar recursos financieros indispensables para fortalecer acciones a nivel local y regional. De igual manera las ONG's internacionales deben seguir jugando un papel relevante en aportar recursos de carácter catalítico y pionero.

## **Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)**

El Banco Mundial (BM o BIRF), en conjunto con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), crearon en la ciudad de París en noviembre de 1990, un fondo por un período de tres años (1992-1994), orientado a financiar cerca de US\$ 1,500 millones, en donaciones y créditos concesionales, a proyectos de protección ambiental con una visión global en los países en vías de desarrollo, en las siguientes áreas prioritarias:

- El aumento de la temperatura mundial, en particular los efectos que sobre el clima tiene la emisión de gases que producen el efecto invernadero, como resultado del uso de combustibles fósiles y la destrucción de los bosques que absorben el carbono;
- La contaminación de las aguas internacionales, por ejemplo, mediante vertimientos de petróleo y la acumulación de desechos en los océanos y sistemas fluviales internacionales;
- La destrucción de la diversidad biológica mediante la degradación de los ecosistemas naturales y el agotamiento de los recursos naturales; y
- El agotamiento de la capa de ozono como resultado de la emisión de

clorofluorocarbonados (CFC), halones y otros gases.

A las tres instituciones multilaterales les corresponde poner en práctica: PNUD, la responsabilidad de dar la asistencia técnica; al PNUMA, su experiencia y el apoyo científico a través del Grupo Consultivo Científico y Técnico (GCCT); y al BM, la responsabilidad de los proyectos de inversión, la administración del FMAM y el fondo fiduciario. Prestan apoyo básico 24 países, principalmente europeos; otros dos países participan mediante el cofinanciamiento o financiamiento paralelo.

Uno de los principios básicos del FMAM, propuesto por los países donantes, ha sido la aplicación del concepto de adicionalidad. Desde el punto de vista de los países en vías de desarrollo, el programa debe aportar recursos adicionales a los flujos de asistencia técnica existentes. Para los donantes, el programa debe asumir objetivos globales y no puramente nacionales. Además, los fondos del FMAM deben financiar proyectos fuera de los mecanismos existentes o presupuestos nacionales. Para el Banco Mundial, el programa debe ir más allá de los proyectos en el campo ambiental y de las normas de la institución respecto a sus operaciones regulares.

Un segundo principio relevante es el referente a costos. Solamente aquellas operaciones que puedan lograr beneficios ambientales globales a bajo costo son elegibles para el fondo, el cual aporta únicamente el mínimo de recursos en términos concesionales. En resumen, el FMAM financia actividades de inversión adicionales, cuyos beneficios a nivel del medio ambiente global sean significativos, y que no se llevarían a cabo si no existiera financiamiento adicional en términos concesionales.

Por su parte, los países en vías de desarrollo deben tener ingresos per cápita menores a los US\$ 4000 anuales y tener, o estar dispuestos a desarrollar políticas coherentes con los objetivos de protección del medio ambiente global.

En 1991 se ha aprobado proyectos por US\$ 470 millones (53 proyectos) en dos primeros tramos, un 50% de los cuales se ha destinado a 31 proyectos para la protección de la

biodiversidad en áreas silvestres, un 36% para financiar 16 proyectos relacionados con la sustitución de energéticos y reducción de clorofluorocarbonados y el 14% restante, en 6 proyectos dedicados a la protección de las aguas internacionales.

A finales de 1992, se espera que el FMAM apruebe los dos últimos tramos e incremente la participación de otros países con proyectos que tengan un mayor énfasis regional en las áreas del calentamiento global, aguas internacionales y la protección de la capa de ozono.

Paralelo a lo anterior, en el marco del FMAM se ha creado un Programa Experimental de Pequeñas Donaciones (coordinado por el PNUD), con el objeto de apoyar las actividades pertinentes en pequeña escala de grupos comunitarios, ONGs y redes de ONGs de los países en vías de desarrollo. El financiamiento inicial de este programa será de US\$ 5 millones.

Actualmente hay misiones exploratorias que se realizan en 35 países, de las cuales 10 son en África (Botswana, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Ghana, Kenya, Lesotho, Malawi, Senegal y Zimbabwe), cinco países árabes y de Europa Oriental (Egipto, Jordania, Polonia, Túnez y Turquía), cinco países asiáticos (Filipinas, Indonesia, Malasia, Nepal y Papua Nueva Guinea), y cinco países latinoamericanos (Belice, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Chile).

Entre los ejemplos de actividades que podrán financiarse a las ONG's, teniendo presente la óptica comunitaria con criterios exitosos sobre el ambiente global, se incluyen las siguientes:

- Desarrollar, probar y comercializar productos eficientes en cuanto al uso de la energía para consumo doméstico;
- Sistemas de abastecimiento de energía con base en la comunidad;
- Proyectos de energía alternativa;
- Plantaciones de leña;
- Otras iniciativas innovadoras en pequeña escala, encaminadas a reducir

las emisiones de gases que producen el efecto invernadero;

- Actividades de generación de ingresos encaminadas a reducir la necesidad de destruir o degradar recursos locales;
- Apoyo a prácticas tradicionales de pueblos autóctonos que conserven especies autóctonas;
- Agrosilvicultura, diversificación de cultivos y renovación de suelos encaminados a conservar la diversidad biológica;
- Protección de tierras y ordenamiento de parques, así como identificación e inventarios para la conservación de especies;
- Formulación de prioridades y estrategias en materia de conservación; y
- Fortalecimiento institucional, educación, así como movilización de la comunidad y defensa de los recursos locales.

La ejecución de los proyectos variará de un país a otro, según las circunstancias locales, pero se espera establecer comités de selección nacional en todos los países con el objeto de escoger actividades que se apoyarán con arreglo a este programa experimental. Las donaciones oscilarán en cada país entre mil y cincuenta mil dólares.

También se financiará a las ONGs proyectos regionales y subregionales relativos a las cuatro esferas de problemas ambientales mundiales. Se dará prioridad a los proyectos que impliquen actividades con base en la participación comunitaria y que ejecuten redes regionales de ONGs o redes con asociaciones norte-sur. Las donaciones para estos proyectos oscilarán entre US\$ 50 mil (o menos) y US\$ 250 mil.

A pesar de la celeridad con que este programa experimental ha aprobado proyectos para cumplir con los objetivos señalados, se ha generado una serie de críticas o cuestionamientos de los fines, dimensión y

administración del fondo que reflejan, en parte, la creciente demanda de acciones en el campo ambiental por parte de los países en vías de desarrollo.

Por ejemplo, se considera que aunque los objetivos del FMAM (la protección de los recursos ambientales globales) es un fin compartido por todos, existen a su vez necesidades prioritarias a nivel nacional o regional que no son elegibles para financiamiento del FMAM.

La Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED) ha aportado, por su parte, una serie de acciones prioritarias de los países, agrupadas bajo la denominada "Agenda 21" que representan otra importante demanda adicional que debe ser satisfecha. De manera que existen muchas acciones y proyectos prioritarios que no son elegibles bajo la presente estructura del FMAM, para lo cual dicho fondo requiere una serie de reformas para satisfacer la demanda creciente de recursos financieros, en concordancia con las directrices dadas por la UNCED.

Independientemente del resultado obtenido en las negociaciones políticas en la Cumbre para La Tierra, es indispensable contar con mecanismos adecuados para poder canalizar los recursos que han comprometido los países durante esta Conferencia.

Dadas las necesidades consideradas anteriormente, se pueden definir los siguientes niveles de proyectos prioritarios para la región centroamericana:

- Protección de recursos ambientales globales (v.g. conservación de la biodiversidad, recursos marino-costeros, calentamiento global, aguas internacionales, etc.).
- Proyectos ambientales regionales y/o multinacionales (v.g. parques fronterizos).
- Proyectos nacionales de desarrollo con acciones de sustentabilidad (v.g. áreas silvestres y sus zonas de amortiguamiento), incluyendo investigación de la diversidad biológica).

- Proyectos locales y/o nacionales promovidos por ONG's.

Como puede observarse, los niveles de demanda de proyectos que actualmente no son elegibles por el FMAM, principalmente por la cantidad de proyectos aprobados en los dos primeros tramos, donde el mayor énfasis ha sido en biodiversidad. Ante esta situación, y como producto de la experiencia del primer año de operación del fondo, el BM, PNUD y PNUMA están considerando algunas reformas al FMAM, especialmente en cuanto a objetivos y operación del mismo. Además, los países en vías de desarrollo claman por una mayor representatividad de la que tienen actualmente, y según algunas críticas, el peso del Banco Mundial como administrador del fondo, es excesivo.

Por otro lado, ante la utilización de los recursos originales aprobados, es probable una recapitalización del FMAM a niveles considerablemente superiores a los US\$ 1500 millones; sobre todo como resultado concreto de la UNCED, al definir los países industrializados un incremento de sus aportes de un 0.35% a un 0.70% de su Producto Interno Bruto (PIB).

### **Entidades Multilaterales de Desarrollo**

Las entidades multilaterales como el Banco Interamericano del Desarrollo (BID) y el BM, otorgan créditos en condiciones preferenciales y aportan asistencia técnica no reembolsable, que son también fuentes potenciales de recursos.

A partir del Séptimo Aumento de Recursos, la Asamblea de Gobernadores dispuso que se ampliara la misión del BID en materia de promoción para la protección ambiental. El cumplimiento de este mandato ha llevado al Banco realizar las siguientes medidas:

- Establecimiento de una División de Protección del Medio Ambiente en el Departamento de Análisis de Proyectos;
- Incremento de profesionales dedicados concretamente a los problemas ambientales;

- Mejoramiento sistemático de los componentes ambientales de sus operaciones;

- Fomento del desarrollo sustentable y la actividad ambiental en la región latinoamericana;

- Ayuda al fortalecimiento de las organizaciones nacionales, locales y ONGs dedicadas a los problemas ambientales; y

- Ampliación de un programa concebido concretamente para proteger y conservar el medio ambiente.

A fin de maximizar los efectos de los recursos financieros, la Administración ha propuesto un programa experimental por tres años, para utilizar hasta US\$ 400 millones provenientes del 75% del caudal del Séptimo Aumento asignado a proyectos de inversión.

Un ejemplo reciente lo constituye el préstamo concesional de US\$ 100 millones otorgado por el BID a México. El destino de estos fondos se utilizará para la adquisición de deuda externa comercial mexicana con descuento en el mercado secundario, para realizar canjes de deuda para naturaleza.

Tanto México como el BID, han diseñado el programa de canje de deuda, de tal forma que se logre mitigar los efectos fiscales y monetarios. Donde el gobierno mexicano asignará en su presupuesto nacional, los fondos necesarios para sufragar los costos locales del programa ambiental.

El efecto neto de la operación con México, dependerá del margen de descuento en el mercado secundario para su deuda externa comercial. Por ejemplo, si los pagarés mexicanos se venden a 20 centavos de dólar, el endeudamiento a largo plazo aumentará en un monto similar al del préstamo del BID, pero el endeudamiento a corto plazo se reducirá en una proporción de cinco veces esa suma. Por lo tanto, la reducción neta del endeudamiento externo total equivaldrá a cuatro veces el monto del préstamo del BID. Es claro que por cada tasa de descuento en el mercado secundario se obtendrá la correspondiente reducción neta del



endeudamiento externo total. Al mismo tiempo, México podrá obtener una ganancia financiera como resultado de la diferencia entre el tipo de interés que aplique el BID y las condiciones de la deuda anterior.

Otro ejemplo interesante es un crédito concesional, por otros US\$ 100 millones, otorgado a Brasil para financiar su fondo ambiental nacional.

En ambos casos, los rasgos sobresalientes que han acordado estos países con el BID, son los siguientes:

- La naturaleza de los proyectos a financiar, la cual abarca una amplia lista de hasta 14 diferentes actividades ambientales.
- El establecimiento de un Fondo para el Medio Ambiente, al cual México lo dotará con recursos en moneda local provenientes del canje de deuda y en el caso de Brasil, con la contribución del BID.
- Los mecanismos de utilización de los fondos, lo cual facilita el financiamiento de contrapartidas y costos de los proyectos que normalmente no son financiados por el BID (vg., costos ordinarios, de mantenimiento, etc.).
- Plazos y condiciones financieras de los préstamos, que por la índole de los proyectos requieren la aplicación de periodos de gracia y plazos de amortización mayores a la política del BID. En ellos se ha propuesto hasta cinco años y medio de gracia y 25 años para la amortización.
- La exención del cumplimiento de políticas del BID, en materia de financiamiento de costos ordinarios y de mantenimiento en moneda de libre convertibilidad para los proyectos, así también las modificaciones en el monto de los desembolsos, cuando se requiera una cierta cantidad de recursos para la adquisición de la deuda externa que habrá de canjearse.

## **Organizaciones No-gubernamentales (ONG's)**

Existen numerosas fundaciones, especialmente en los países industrializados, que en los últimos años han tomado un papel cada vez más activo en el apoyo financiero de proyectos ambientales. Ejemplo de ello, son aquellas fundaciones que han financiado canjes de deuda para naturaleza en Bolivia, Ecuador, Costa Rica y República Dominicana. Algunas de ellas son The Nature Conservancy, Conservation International, Frank Weeden Foundation, Ford Foundation, MaCarthur, Noyes, World Wildlife Fund, etc.

Paralelamente, existe una serie de organizaciones civiles que apoyan proyectos ambientales, tanto en asistencia financiera como técnica. La diversidad de ONG's es inmensa. Existen en un extremo agrupaciones locales con objetivos muy específicos, y en el otro, entidades internacionales con operaciones en gran cantidad de países, como el World Wildlife Fund.

## **COMENTARIOS Y CONCLUSIONES**

Las opciones de financiamiento externo para protección de las áreas silvestres se ha incrementado significativamente en los últimos años, al forjarse una mayor conciencia de los problemas ambientales existentes a su alrededor y de la necesidad de desarrollar actividades sustentables en sus zonas de amortiguamiento.

Los gobiernos de los países industrializados, entidades multilaterales de desarrollo y fundaciones internacionales se han ido incorporando en forma creciente a la financiación de programas ambientales.

Existe un evidente interés por obtener la mayor cantidad de recursos externos en condiciones concesionales o a través de donaciones que financien proyectos. Pero el interés no sólo es la cantidad sino también la calidad de la ayuda.

También existe una tendencia a que los donantes prefieran financiar proyectos que contemplen la protección de los recursos ambientales globales, desestimando aquellos que solucionen un problema local del país receptor. La flexibilización del uso de los recursos para ser usados en aquellos proyectos ambientales de mayor prioridad en el país receptor, es otro objetivo deseable que no debe perderse de vista, porque los países vecinos en alguna forma también se verán beneficiados.

El canje de deuda para naturaleza es un mecanismo novedoso, que podría ayudar significativamente a aumentar los recursos para la gestión ambiental. La iniciativa de que una parte de esta deuda sea reducida, con sus intereses pagados en moneda local para proyectos ambientales, y que otra parte sea vendida a descuento para apoyar los canjes de deuda para naturaleza, presenta una oportunidad singular que debe proponerse a otros países acreedores que han otorgado préstamos a los países de América Latina. Los éxitos que se logren con la Iniciativa Bush y lo del Club de París, convencería la participación de otros países desarrollados. Por lo tanto, es primordial acelerar el proceso para que estos recursos fluyan para solucionar la magnitud de los problemas existentes.

En materia de incentivos, es prioritario trabajar en el diseño de las políticas y programas específicos que incorporen los mismos al mercado ambiental, así como las otras actividades del país. Pensar que se van a resolver los problemas de sobreexplotación de los recursos naturales y la pérdida de la biodiversidad, simplemente gastando más dinero en los programas con políticas de planificación tradicionales, es una alternativa muy costosa, ineficiente y en definitiva impracticable.

En materia de libre comercio, es necesario iniciar acciones para beneficiar la gestión ambiental (v.g. el derecho a la biodiversidad, la reducción de aranceles para financiar parques nacionales, etc.), buscando criterios que armonicen a largo plazo, normas ambientales en todo el hemisferio.

Las entidades multilaterales de desarrollo y las Organizaciones No-Gubernamentales, deberían apoyar nuevos mecanismos de financiamiento, para satisfacer las necesidades de los países en vías de desarrollo relacionadas con la conservación de las áreas silvestres y el uso de su biodiversidad.

Es primordial que la región se aboque a la tarea, no sólo definiendo los objetivos prioritarios hacia los cuales se podrían dirigir los recursos, sino que, también, debe crear la estructura financiera y administrativa para ayudar a satisfacer los requerimientos financieros que permitan a los países utilizar dichos fondos eficazmente.

En esta área es fundamental la labor de crear y consolidar un Fondo Regional que sirva para estos propósitos, principalmente para ayudar a consolidar en los países, acciones orientadas a la conservación de los recursos biológicos de las zonas silvestres a nivel global, binacional y/o local, incorporando también actividades que promuevan el desarrollo social, económico y que sean ecológicamente sustentables.

Paralelamente, debe fortalecerse la promoción y la constitución de los Fondos Ambientales Nacionales para que financien proyectos promovidos por ONG's e iniciativas de carácter local, para complementar los niveles de demanda anteriormente considerados.

Para América Central las acciones en este campo son de carácter urgente, de ahí radica la importancia en diseñar y llevar a nivel operativo estos mecanismos financieros para la materialización de su agenda regional en áreas silvestres y su biodiversidad. El reto ineludible es traducir su mensaje de fondo, a nivel nacional e internacional, en acciones concretas que conduzcan al financiamiento de proyectos que contribuyan a la transición de estilos de desarrollo sustentable.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Interamericano de Desarrollo. Política del Banco para el Financiamiento de Proyectos Relacionados con el Medio Ambiente. Washington, DC, 1990.
- Banco Mundial, PNUD, PNUMA. Global Environment Facility (GEF): Informe de Actividades y Programa de Trabajo a Diciembre de 1991. Washington, DC, 1991.
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Agenda Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (ACAD). Abril, 1992.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, Santiago, Diciembre, 1990.
- Debt Equity Conversions. UNCTC, New York, 1990.
- Dudek, Daniel, Richard Stewart y Honathan Wiener. Environment Policy in Eastern Europe: Technology-Based Versus Market-Based Approaches". Paper presented at the international workshop on Environmental Policy for Eastern Europe. Budapest, March 27-28, 1990.
- FMI y Banco Mundial. Finanzas y Desarrollo, "Lecciones de la década de la deuda". Marzo, 1990.
- Hahn, Robert. Economic prescriptions for Environmental Problems, Journal of Economic Perspectives, Spring, 1989.
- Larrín, Felipe y Andrés Velasco. Can Swaps Solve the Debt Crisis? Lessons from the Chilean Experience, Princeton Studies in International Finance No. 69, Noviembre, 1990.
- Opschoor, J. y Hans Vos. Economic Instruments for Environmental Protection, Organization for Economic Cooperation and Development, Paris, 1989.
- Pérez M., Isaac. Estrategia Financiera de Ambiente y Desarrollo para América Central. Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y Plan de Acción Forestal para Centroamérica. Junio, 1991.
- Project 88 - Round II. Incentives for Action: Designing Market-Based Environmental Strategies. A Public Policy Study sponsored by Senators Timothy Wirth of Colorado and John Heinz of Pennsylvania. Washington, D.C., May, 1990.
- Stavins, Robert. Innovative Policies for Sustainable Development: the Role of Economic Incentives for Environmental Protection, Harvard Public Policy Review, Cambridge, Spring, 1989.
- Umaña Q., Alvaro. Mecanismos Financieros para Proyectos Ambientales. Tercera Reunión de Consulta sobre Medio Ambiente y Desarrollo, BID. Caracas, Venezuela, junio, 1991.
- World Resources Institute. Natural Endowments: Financing Resource Conservation and Development. International Conservation Project Report, Washington, D.C, 1989.

