

**La Cooperación Internacional y medio ambiente:
tendencias y desafíos para Latinoamérica**

*International Cooperation and Environment: Tendencies and
Challenges for Latin America*

Fecha de recepción: | Agosto de 2014
Fecha de aceptación: | Octubre de 2014

Simone Lucatello

*Investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (CONACYT) y coordinador del Programa de
Investigación en Cooperación Internacional, Desarrollo y Políticas Públicas.
Dirección postal: Plaza Valentín Gómez Farías #12 Col. San Juan Mixcoac México D.F.
Email: slucatello@institutomora.edu.mx*

Resumen

La cooperación internacional y el medio ambiente se enfrentan a una encrucijada: Por un lado, el tamaño actual de los problemas ambientales globales requiere de esfuerzos colectivos sin precedentes para resolverlos y por el otro lado, se requiere mayor claridad y transparencia en la utilización de los mecanismos de ayuda internacional a favor del medio ambiente. El presente artículo pretende ofrecer una lectura de esta compleja relación, aportando datos empíricos actualizados de tendencias ambientales en la región latinoamericana. Se argumenta que la compleja institucionalidad ambiental internacional, dada por la diversidad de actores involucrados y la toma de decisiones en materia ambiental en distintos niveles, junto a los retos de su gobernanza, constituye un obstáculo severo para la eficacia de la misma cooperación internacional. Además, la poca claridad en la rendición de cuentas y “control” de los mecanismos financieros de “ayuda verde” y la distribución de la misma, puede comprometer los impactos de la cooperación misma.

Palabras Clave: cooperación internacional, medio ambiente, gobernanza ambiental, ayuda internacional verde, AidData, OCDE/DAC.

Abstract

The International Cooperation and the environment are facing a crossroads: on one side, the current size of global environmental problems requires collective unprecedented efforts in order to solve such problems, and on the other side more clarity and transparency are required in the use of international aid's processes in favor of environmental protection. This article offers a reading on this complex relationship, providing updated empirical data of environmental trends in Latin America. It is argued that the complex international institutionalization at environmental level, given the diversity of stakeholders and decision-making on environmental issues at different levels, plus the challenges of its own governance, constitutes a severe obstacle to the effectiveness of the International Cooperation. Furthermore, the lack of clarity on accountability and on the "control" of financial mechanisms of green aid", and its distribution, may compromise the impact of cooperation itself.

Keywords: International Cooperation, Enviroment, Environment Governance, AidData, OCDE/DAC

INTRODUCCIÓN

El análisis sistémico de la relación entre medio ambiente (MA) y cooperación internacional constituye un desafío epistemológico de difícil resolución. La multitud de actores y agentes internacionales involucrados, la cantidad de programas ambientales disponibles, la heterogénea financiación internacional para el MA (o ayuda oficial al desarrollo –AOD– “verde”), junto con la gran cantidad de normas y reglas ambientales para protección y conservación ambiental, entre otros factores, determinan un contexto de complejo entendimiento para la cooperación internacional y el MA.

Al mismo tiempo, el tema ambiental se encuentra envuelto en el perenne dilema de si se trata de una prioridad mundial que da lugar a estrategias eficaces para mejorar las condiciones del planeta y sus habitantes o si, por el contrario, la cuestión medioambiental es considerada un aspecto menor de las agendas de desarrollo nacionales que sólo derivan en medidas poco eficaces y que aparecen en los últimos lugares de las prioridades de cualquier gobierno. Además hay que considerar que el tema ambiental, en lugar de ser considerado como transversal en la agenda del desarrollo internacional, se ha ido separando y sectorizando a lo largo de los varios foros internacionales desde la primera cumbre ambiental de Estocolmo en 1972, llegando a ser tratado como un tema “por separado” del resto de la agenda mundial del desarrollo, con su propia arquitectura y tiempos de ejecución.

En tercer lugar, el MA es por sí mismo un ámbito multidisciplinario que incluye conocimientos provenientes de distintas disciplinas: por un lado el mundo de las ciencias físicas y naturales y por el otro lado el de las ciencias sociales. El dialogo entre estas diferentes disciplinas es una constante del debate académico mundial y no siempre las visiones coinciden en cuanto a la forma de abordar y tratar los problemas ambientales. En el caso latinoamericano por ejemplo es muy evidente como los tomadores y ejecutores de decisiones en ámbito de políticas ambientales sean principalmente ingenieros ambientales y biólogos. El cruce de estas variables rinde aún más difícil la labor de entendimiento y dinámica de desglose de la interrelación cooperación internacional-medio ambiente.

A partir de un análisis de las dificultades de conceptualizar la Cooperación Internacional para el Medio Ambiente (CIPMA) como tal y dar cuenta de la relación que existe entre la problemática ambiental en su conjunto, el presente artículo pretende ofrecer una lectura de esta compleja relación, ofreciendo datos empíricos recientes de tendencias en la región latinoamericana.

El artículo abordará dos temas cruciales como la gobernanza ambiental internacional y la financiación para el medio ambiente, que constituyen dos de los pilares de la actual arquitectura de cooperación internacional que merecen mayor atención analítica y reflexión crítica. De cara al régimen internacional que se va delineando para el periodo post Objetivos de Desarrollo del Milenio (régimen post - 2015) en materia ambiental, resulta crucial entender las dinámicas estructurales de la cooperación internacional y su relación con medio ambiente. En este sentido se argumenta en el artículo que la compleja institucionalidad ambiental internacional, dada por la diversidad de actores involucrados y la toma de decisiones en materia ambiental en distintos niveles, junto a los retos de su gobernanza, constituye un obstáculo severo para la eficacia de la misma cooperación internacional. Además, la poca claridad en la rendición de cuentas y “control” de los mecanismo financieros de ayuda verde, puede comprometer los impactos de la cooperación misma. Sin clasificación y evaluación independiente de los compromisos de los donantes a nivel de proyecto, es muy difícil controlar lo que los donantes están haciendo en el sector del medio ambiente y como los receptores están ejecutando los mismos proyectos. Finalmente, la cantidad exponencial de recursos disponibles para el medio ambiente en la región y la multiplicidad de los donantes requieren de nuevos y más eficaces sistemas de gobernanza multinivel.

1. DEBILIDADES ESTRUCTURALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE COOPERACIÓN PARA EL MEDIO AMBIENTE

En términos generales, los problemas que enfrentamos en conceptualizar la CIPMA tienen que ver con factores estructurales y sistémicos de la agenda internacional ambiental y los actores que la determinan. Algunos factores a tomar en cuenta en esta dinámica de análisis son los siguientes:

La proliferación de diversos actores y agencias tanto intergubernamentales como no gubernamentales. Hasta la década de los noventa los Estados-nación eran los principales responsables de las políticas ambientales nacionales, debido a la necesidad de respetar el principio de soberanía y explotación de los recursos naturales (Biermann y Pattberg, 2008: 280). Sin embargo, desde esa misma década, una multitud de actores públicos y privados han determinado un enorme crecimiento de nuevas figuras en el ámbito internacional ambiental, con una importante influencia en el sistema global. Por ejemplo, las organizaciones privadas o público-privadas que han surgido en diversas áreas ambientales han adoptado nuevos roles y responsabilidades (es el caso de los centros de tecnologías limpias que han surgido en varios países de América Latina y del resto del mundo).¹ Esto es una muestra del cambio de regímenes intergubernamentales hacia regímenes público-privados y crecientemente privado-privado. Asimismo, las redes de científicos han asumido un papel primordial en la dotación de información técnica bastante compleja que resulta indispensable para el desarrollo de políticas en áreas de alto grado de incertidumbre, como en el caso de los científicos internacionales que conforman el Panel Intergubernamental de la Organización de la Naciones Unidas para el Cambio climático (PICC/ONU).

En el caso de las organizaciones intergubernamentales, su proliferación e influencia han crecido bastante desde Rio 92. Más de 200 organizaciones internacionales han sido creadas desde los setenta, muchas como secretariados de tratados ambientales (Lucatello y Castillo, 2011: 135). Las grandes cumbres, los tratados e instituciones que de ellas han emanado han tenido como consecuencia que las responsabilidades ambientales se dispersen entre múltiples organizaciones (cerca de una docena de agencias de Naciones Unidas -la Comisión sobre Desarrollo Sustentable (CDS), la Organización Meteorológica Mundial (OMM), la Comisión Internacional Oceanográfica (CIO), Programa de la ONU para el Medio Ambiente -PNUMA-, el Programa de la ONU para el Desarrollo -PNUD- la organización de la ONU para la educación, ciencia y cultura (UNESCO), etc.- así como los secretariados independientes de las numerosas convenciones ambientales. Lo anterior

¹ Para mayores detalles sobre las iniciativas público-privadas en materia ambiental, ver CEPAL en <http://www.eclac.org/ddisah/noticias/proyectos/1/9311/fadm_es.pdf>.

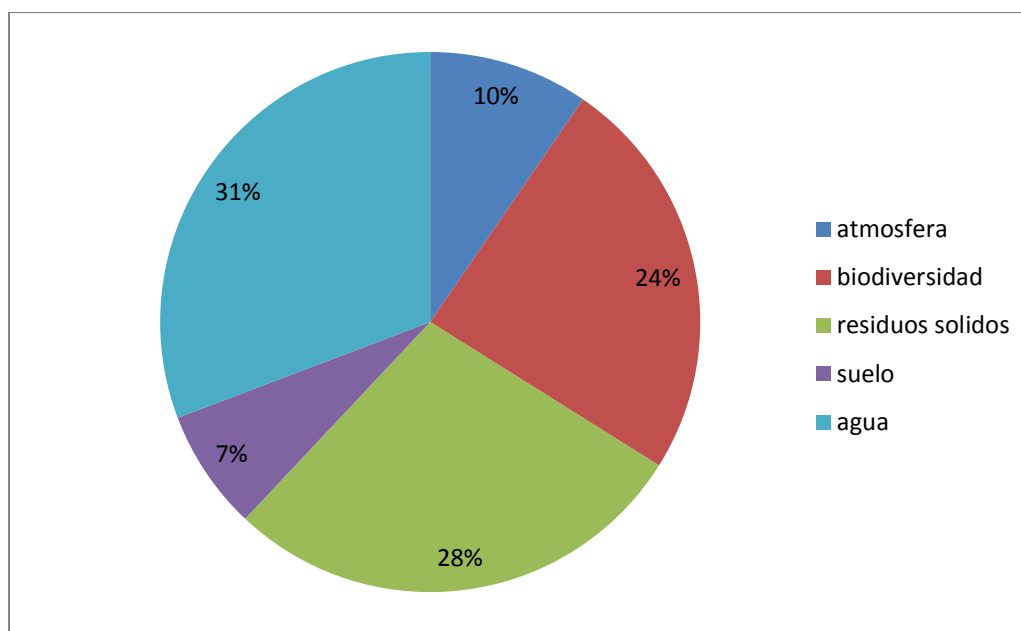
también se ha manifestado en la ausencia de mecanismos institucionales y legales efectivos para tratar el problema de la degradación ambiental a nivel global.

Un segundo elemento de importancia es la falta de cooperación y coordinación entre las organizaciones ambientales internacionales para promover una agenda coherente y con un denominador común. El problema principal reside en la falta de una organización única, que se haga cargo de coordinar los diferentes mecanismos de cooperación e implementación de acuerdos ambientales como podría ser una Organización Mundial para el MA. Por ejemplo, el PNUMA, no funciona realmente como una organización ambiental internacional, cuya falta en el panorama internacional es causa de debate intenso desde hace varios años. Al momento, el sistema de cooperación internacional ambiental se rige por un esquema de varios actores como el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (FMMA), el PNUMA, los varios secretariados de convenciones ambientales internacionales en varias partes del mundo, o la CDS de la ONU y las organizaciones de corte económico como Banco Mundial (BM), la Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE), los bancos regionales.

El resultado de esta división es una fuerte descoordinación y políticas contradictorias (algunas agencias financian, realizan y operan proyectos que son totalmente desaprobados por otras agencias ambientales) así como poca claridad en los mandatos de cada organización. A esto suma también una necesidad de revisar el funcionamiento y la gobernanza de varias instituciones internacionales así como sus reformas institucionales.² Cabe mencionar que el surgimiento de nuevos mecanismos e instituciones han conllevado al aumento de nuevas reglas y normatividad internacional en el sentido que estos actores son parte de instituciones y mecanismos que crean y aplican normas propia o en línea con las convenciones ambientales internacionales.

² La crisis de la gobernanza ambiental deriva también de la crisis del multilateralismo y de la ONU.

Figura 1: repartición por sector de los principales acuerdos multilaterales ambientales



Fuente: elaboración propia a partir de The Project-Level Aid Database

Un tercer punto a considerar es la escasa implementación, aplicación y seguimiento de los acuerdos internacionales ambientales. Como menciona Najam, *“el actual sistema internacional parece haberse transformado en un sistema de negociación permanente”* (Najam y Muñoz 2008: 2), en el que se perpetúan prácticas continuas de negociación y compromisos sin llegar a hacer esfuerzos conjuntos para implementar los acuerdos existentes. Hay poco interés en dar seguimiento a los acuerdos y las obligaciones a cumplir con las metas de los acuerdos, como puede ser el caso del Protocolo de Kioto, que prevé para los estados miembros, obligaciones de reducción de gases a efecto invernadero en la atmósfera (GEI).

Relevante es en tal ámbito de análisis, la creciente fragmentación de las políticas ambientales en distintos niveles y esferas de acción, tanto vertical (entre niveles de autoridad supranacional, internacional, nacional y subnacionales) como horizontal (entre sistemas paralelos de creación de reglas por diferentes grupos de actores), que imponen retos enormes para una cooperación ambiental coherente e integrada (Najam 2006:16). Las actuales discusiones sobre temas ambientales como el cambio climático, el agua o la

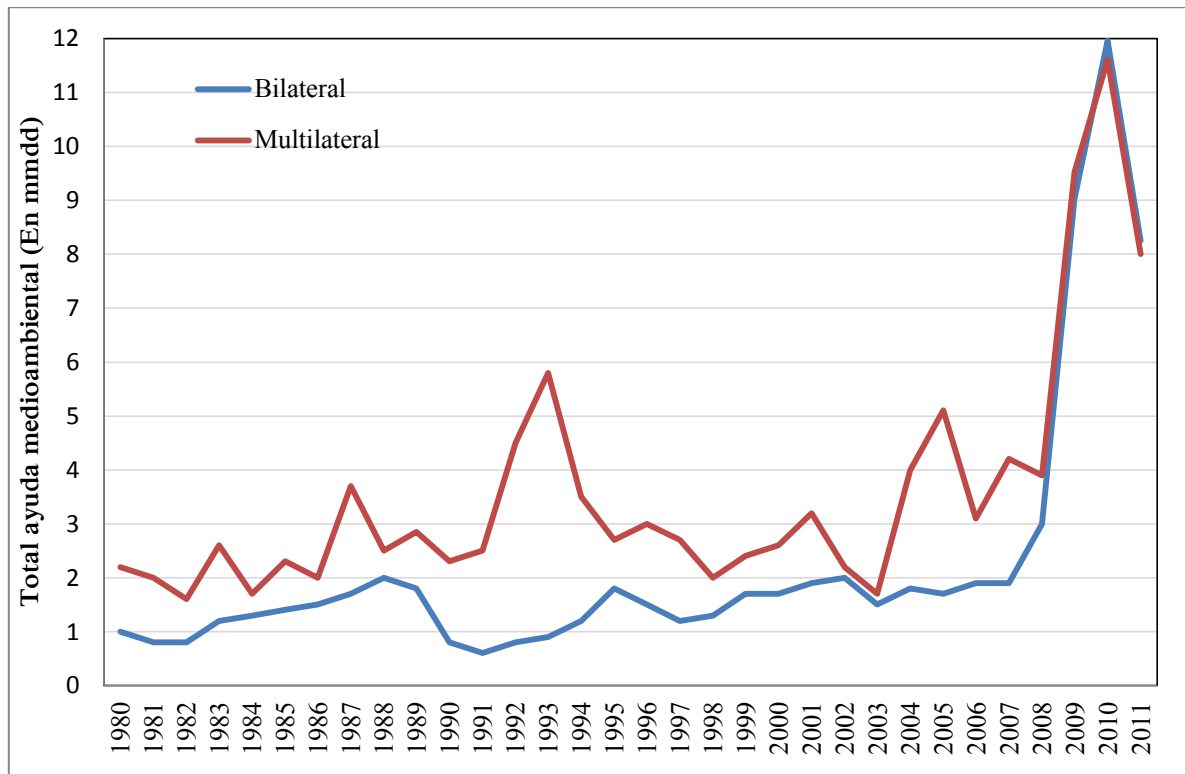
biodiversidad, por ejemplo, se discuten en distintos niveles y ámbitos institucionales y de actores públicos y privados con una consecuente falta de uniformidad en las políticas a adoptar y en la toma de decisiones. Aunado a esto, la toma de decisiones se realiza bajo diferentes regímenes, en donde los diferenciales de poder son importantes. Tal fragmentación tiene el efecto perverso de aumentar la influencia desproporcionada de un puñado de países poderosos en el orden regulatorio internacional frente a la demanda de los países en vías de desarrollo (Ivanova 2002:10).

Una ulterior consideración tiene a que ver con el hecho que la CIPMA siempre ha sido acompañada de un importante componente de financiación internacional. Sin embargo la multitud de fondos disponibles, los mecanismos de financiación y el creciente número de actores internacionales públicos y privados en materia ambiental conforman un panorama muy confuso sobre la relación entre cooperación internacional económica y el MA. En particular no hay a la fecha un sistema establecido de manera formal para dimensionar los flujos financieros para el MA y no hay respuestas claras y definidas a preguntas como: ¿De dónde vienen los fondos para el MA? ¿Quién decide y bajo cuales reglas se reparten los fondos? ¿Quién monitorea su correcto uso y como hacemos para incorporar los mecanismos privados implementados en las últimas dos décadas en los esquemas tradicionales multilaterales y bilaterales de ayuda al MA?

Para ofrecer una idea general, la ayuda para el MA creció del 50% entre 1998 y 2010. Datos cruzados de OECD-DAC y AidData³ para esta investigación, indican que existe una clara tendencia en aumento de la ayuda internacional hacia el tema medioambiental. Desde 1980 hasta finales del siglo XX, la ayuda medioambiental se incrementó sustancialmente, de aproximadamente \$ 3 mil millones en los '80 por año a cerca de \$ 10 mil millones en 1990. Como refiere la siguiente gráfica, a inicio de los años 2000 la ayuda verde se aproximaba a los 20 mil millones para llegar a más de 100 mil millones en 2011. (OECD/DAC-AidData, 2012).

³ www.aiddata.org

Figura 2. Ayuda oficial total ambiental, 1980-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de PLAID database, <http://irtheoryandpractice.wm.edu/projects/plaid/> con datos añadidos de OECD-DAC.

De estos 100 mil millones, más de la mitad se otorgó para proyectos generales ambientales (56 mil millones); la segunda parte se otorgó para proyectos de agua y saneamiento (33.2 mil millones) mientras la última parte (8.2 mil millones) se dio para proyectos con componente ambiental transversal a otros temas como biodiversidad, conservación natural, etc. (OECD Statistics CRS Bilateral y multilateral 2011).

Los principales donantes de ayuda “verde” en la última década a nivel mundial han sido los países nórdicos europeos así como otros países de la Unión Europea y Japón. Estados Unidos ha bajado desde 1980 su influencia en temas ambientales a nivel mundial, si bien como veremos después, es el principal donante “verde” en América Latina (Figura 4).

Figura 3: Repartición de la ayuda por sector

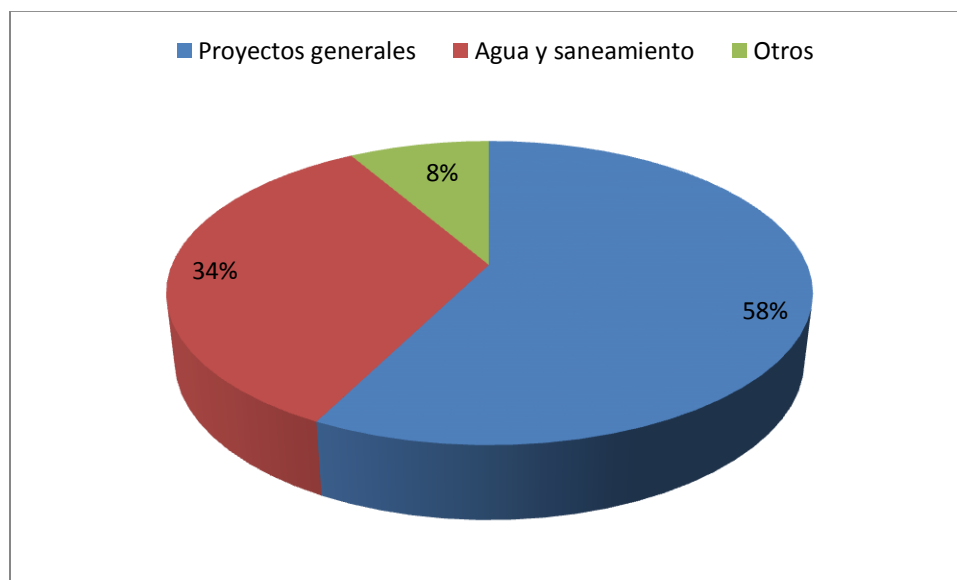


Figura 4: Porcentaje de Ayuda Bilateral Total por donantes DAC 2000-2010

Posición	País	(2000-2010)*
1	Dinamarca	32
2	Alemania	43
3	Finlandia	45
4	Japón	56
5	Austria	15
6	Países Bajos	6
7	Estados Unidos	7
8	Suiza	18
9	Francia	32
10	Reino Unido	23
11	Australia	8
12	Noruega	34
13	Suecia	52
14	España	39
15	Italia	36
16	Canadá	24
17	Bélgica	29
18	Nueva Zelanda	19
19	Portugal	13

Fuente: Elaboración a partir de OECD-DAC

Actualmente, el sistema de financiación para el MA mundial incluye centenas de diferentes fondos, mecanismos y actores. Varios organismos de la ONU dedican una parte de su presupuesto para fines ambientales. En términos cuantitativos, el PNUMA y el PNUD, gastan parte de sus presupuestos para fines ambientales. Otras entidades del sistema de la ONU que invierten fondos en cuestiones ambientales es la Organización mundial para la alimentación (FAO), la Organización de la ONU para el desarrollo industrial (ONUDI) y la UNESCO. Los bancos multilaterales de desarrollo (BMD), incluyendo el Grupo del BM, son la principal fuente de financiamiento ambiental en términos cuantitativos. En contraste con los organismos de la ONU mencionados anteriormente, los bancos multilaterales de desarrollo en su mayoría ofrecen préstamos en lugar de proyectos a fondo perdido.

El FMMA es el mayor donante multilateral público internacional para proyectos ambientales y es el principal mecanismo financiero mundial para apoyar el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) y la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD).

A parte de estos actores, hay también un gran número de fondos fiduciarios ambientales; aunque existen importantes lagunas en los datos disponibles, se puede estimar que existen más de 130 fondos fiduciarios multilaterales ambientales dentro del BM, del PNUMA, del PNUD y de los fondos fiduciarios GEF (Gerstetter and al. 2012: 46). Otros, como el Fondo de Adaptación, tienen personalidad legal propia, sin embargo, para la mayoría de los fiduciarios, no está clara su proveniencia y gestión.

La proliferación de fondos internacionales para el MA en los últimos 15 años ha llevado a una diferenciación importante en cuanto a gestión sectorial de los fondos, en particular hacia el cambio climático. Sin embargo, como se menciona anteriormente, el FMMA, PNUMA y el Fondo Multilateral para la implementación del Protocolo de Montreal, mantienen constantes sus aportaciones a lo largo del tiempo. Los diversos mecanismos de financiación arriba expuestos conforman elementos dispersos de una

compleja y desorganizada red internacional de fondos para el MA. Una consecuencia crucial de esta situación es la falta de transparencia y rendición de cuenta sobre los proyectos realizados.

Tabla 1: Fondos confiables ambientales en los incrementos de los años 1995-2010.

Agencia/ Lustró	1995	2000	2005	2010
Fondo del GEF.				
Fondo Multilateral para la implementación del Protocolo de Montreal.				
Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.				
Fondo para el Cambio Climático Especial (SCCF)				
Fondo de los países menos adelantados.				
Fondo de Adaptación al Protocolo de Kioto				
Fondo de tecnología climática				
Fondo de Clima Estratégico				
Fondos REDD y REDD +				
Alianza Global contra el Cambio Climático.				
Eficiencia energética de la Unión Europea y el Fondo para las energías renovables				

Fuente: Gerstetter, Christiane, et. al., "Environmental trust funds in five-year increments, 1995-2010.

En resumen, el panorama actual del financiamiento para la gobernanza ambiental internacional está fragmentado y carece de una coordinación suficiente. Muchos de los fondos y los mecanismos están asociados con determinados acuerdos ambientales multilaterales y con específicos instrumentos de financiación. Por lo tanto el número de fondos está relacionado con el número de convenios pertinentes - y en la actualidad hay más de 1.000 acuerdos ambientales multilaterales en vigor, aunque muchos de ellos no son globales en su enfoque. (Castro 2009: 52).

A pesar de este vertiginoso crecimiento y proliferación de mecanismos financieros para el MA, las últimas tendencias de la CIPMA parecen proponer una convergencia de los principales donantes multilaterales hacia la promoción de un nuevo paradigma de apoyo al MA denominado "crecimiento verde" y dirigido a fomentar el actual sistema de financiación verde internacional. De acuerdo con el estudio: *"La Economía Verde, Camino hacia el Desarrollo Sostenible y la Erradicación de la Pobreza"*, del PNUMA en diciembre de 2011, los dos últimos años han visto subir a un primer plano del discurso político de los economistas la idea de una "economía verde". Este concepto se encuentra presente cada vez

más en las palabras de los jefes de Estado y de los ministros de Finanzas, en el texto de los comunicados de la OCDE y del G-20 y en las discusiones en el contexto del desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza.

El creciente interés en el concepto de economía verde ha sido estimulado por la desilusión generalizada respecto del paradigma económico imperante, una sensación de fatiga que emana de las crisis de mercados simultáneas experimentadas durante la primera década del nuevo milenio, incluyendo en especial la crisis financiera y económica de 2008. Para las organizaciones internacionales como el BM, el PNUMA, la OCDE y los Bancos regionales como el BID, uno de los sustentos fundamentales de la propuesta de la economía verde está en el rechazo a lo que denominan el mito de que exista una contradicción insalvable entre progreso económico y sostenibilidad ambiental. De acuerdo a esta visión, no se trata de cuestionar o analizar críticamente la posibilidad de un crecimiento económico sostenido, ni la noción de progreso, sino reorientar las inversiones y la innovación tecnológica en dirección de la economía verde. Sin embargo, el concepto de crecimiento verde, inaugurado y oficializado en la cumbre de Rio +20 en 2012, es la culminación de la políticas neoliberales aplicadas al MA desde los años '90, fortalecidas en la cumbre de Johannesburg en 2002 y representada por el concepto de “monetarización” del MA y del sistema de los pagos por servicios ambientales (PSA) y otros mecanismos de mercado como los que se aplican al cambio climático (mecanismo de desarrollo limpio entre otros).

Bajo este primer esbozo de la relación sistémica entre cooperación internacional y medio ambiente, resulta complicado ofrecer un planteamiento común que ayude a entender la vinculación entre las diferentes variables ambientales arriba mencionadas y las políticas de cooperación internacional en materia ambiental, y aún más difícil resulta medir de forma efectiva hasta qué punto la CIPMA ha tenido un impacto positivo en el desarrollo de los países en los que ha sido utilizada. El presente trabajo trata también de abordar la asimétrica relación entre los conceptos que componen al actual sistema de la CIPMA con la vertiente de la financiación internacional, objeto del próximo subcapítulo. Las dos vertientes analizadas constituyen unidades específicas de un mismo tema y que ejercen una notable influencia en el resultado final y de los impactos de la misma.

En cuanto al caso latinoamericano, la gobernanza ambiental en América Latina y el Caribe representa un reflejo de la estructura internacional del sistema con las mismas características. La amplia variedad de sistemas de gobierno, con diversos grados de desarrollo, distintos enfoques hacia las cuestiones ambientales y diferentes niveles de mecanismos de gobernanza y desempeño presentan desafíos de distinta índole. Algunos de ellos son: la presencia de mecanismos regionales y subregionales que desempeñan un papel importante en la gestión ambiental, pero en muchos casos el MA no es su prioridad. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe cuentan con marcos nacionales legales e institucionales referidos al MA, pero no tienen capacidad de ejecución. El débil desarrollo de las políticas ambientales frente a la globalización económica, financiera, comercial y tecnológica ha agravado el problema. ¿Cómo entonces gestionar las políticas ambientales nacionales y equilibrar las prioridades internas al mismo tiempo que se establecen acuerdos sobre el MA?

2. TENDENCIAS DE LA AYUDA INTERNACIONAL PARA EL MA EN AMÉRICA LATINA 2000-2011

Desde la primera gran conferencia internacional sobre el MA y el desarrollo en Estocolmo, Suecia, en 1972, se empezó a discutir la cuestión de la financiación y los apoyos en forma de ayuda pública internacional a favor del MA. En la cumbre de la Tierra (Río 92), los países industrializados empezaron lo que hoy se considera un ritual de las cumbres mundiales ambientales (y no solamente en el campo ambiental) y lanzaron promesas generosas de AOD para el MA. Los Estados Unidos prometieron un aumento del 66% sobre su nivel de 1990, mientras 12 miembros de la Unión Europea, prometían un paquete de \$4.3 mil millones de ayuda al MA; Canadá se comprometía a \$ 115 millones y Japón trató de superar la oferta de todo el mundo, prometiendo \$ 7,7 mil millones en ayuda verde durante los próximos cinco años (UNCED; 1992).

En los años 90, el Programa 21 estimó que se podían otorgar 561,5 mil millones de dólares al año, con los países desarrollados financiando \$ 141,9 mil millones (20% del costo total). De esta cifra, alrededor de \$ 15 mil millones al año serían destinados a las cuestiones ambientales globales y los restos de los fondos hacia áreas específicas como

agua potable y tratamiento de aguas residuales en los países en desarrollo (Robinson 1992: intro).

Posteriormente, en 2005 los líderes de los países del G8 (Estados Unidos, Alemania, Francia, Reino Unido, Italia, Japón, Rusia y Canadá) se reunieron en Gleneagles (Escocia) para tratar los nuevos temas de la agenda de ayuda internacional mundial, planteando la AOD para el MA como un tema imprescindible para cumplir con las metas de reducción mundial de la pobreza. En virtud del Plan de Acción de Gleneagles, el G8 se comprometió a ayudar a los países pobres con mayor transferencia de tecnologías “verdes” y energía limpia. Sin embargo, Gleneagles, resultó ser una vez más una nueva promesa de financiamiento parecida a las anteriores sin una real y concreta aportación de fondos.

En las cumbres del G8 y G20 sucesivas a la de Escocia y en particular con la última reunión del G20 en Los Cabos (México 2012), los temas de AOD verde no volvieron a tratarse de forma contundente, salvo en referencia al tema del cambio climático, cuya financiación es un asunto de gran envergadura en las negociaciones internacionales. En la última reunión de la conferencia de las partes de la CMNUCC (Doha 2012), se prometieron fondos por 100 mil millones de dólares para enfrentar los costos de adaptación a los efectos del cambio climático y siguió fuerte la discusión sobre un fondo verde para el cambio climático, iniciativa liderada por México.

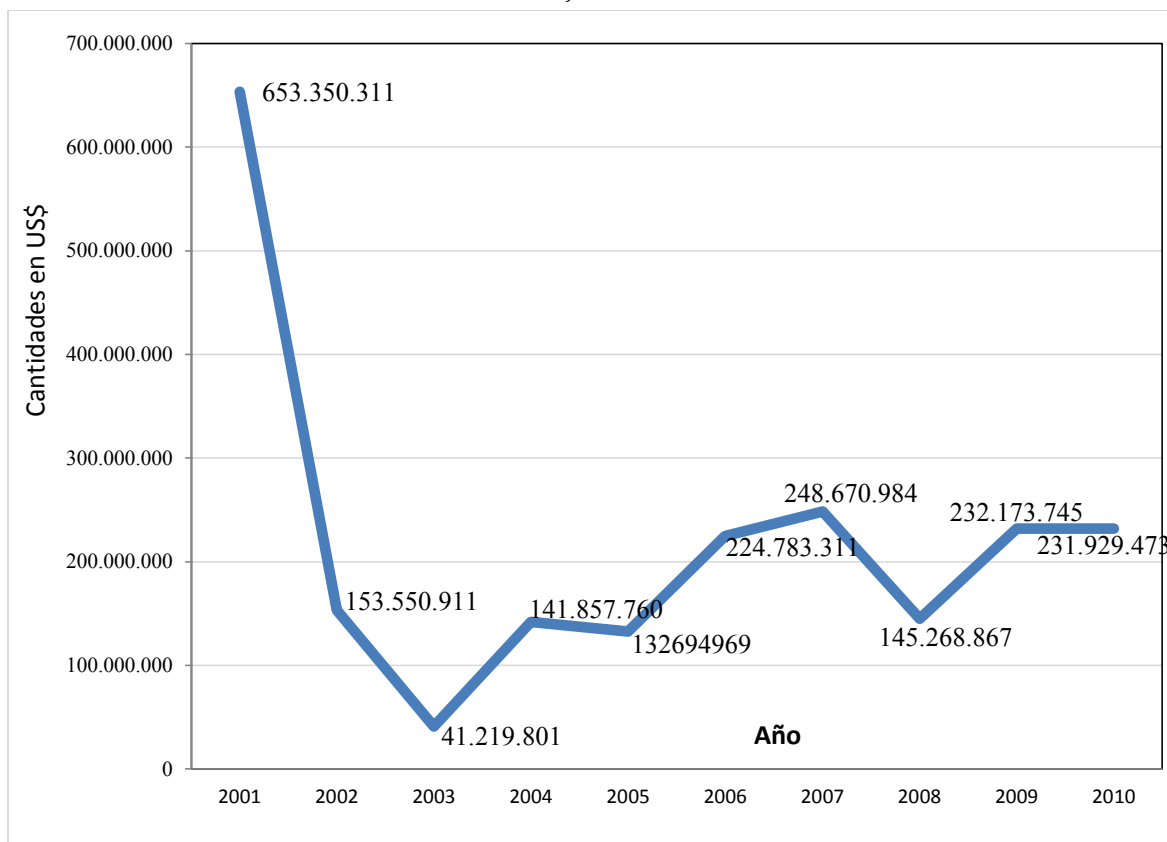
A pesar de las repetidas promesas de ayuda para hacer frente a graves problemas ambientales globales y locales, existe poca investigación sistemática sobre si los donantes han cumplido sus compromisos y como están repartidos los montos de ayuda al MA. Y resulta también muy complicado entender cuál ha sido el destino de estos fondos y cómo se han usado para el MA. El BM, por medio del FMMA, junto con otros bancos multilaterales y grandes organismos de ayuda bilaterales, como la Agencia de EUA para el Desarrollo Internacional (USAID), Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), o *la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (Agencia Alemana para la Cooperación Técnica) son los que a la fecha resultan haber contribuido más en términos de ayuda verde para los países en desarrollo.

Pocos estudios complementarios se han producido sobre el tema y gran parte de esta investigación se basa en estudios de casos cualitativos o pequeñas muestras. En particular

carecemos de datos de base para contestar a las siguientes preguntas: ¿Cuál ha sido por ejemplo la tendencia de la ayuda al desarrollo verde en los últimos años y, en caso afirmativo, por cuánto?; ¿Cuáles son los gobiernos donantes que más gastan en asistencia exterior para el MA y por qué?; ¿Por qué algunos gobiernos donantes delegan en la asignación y ejecución de la ayuda del MA a los organismos multilaterales cuando simplemente podría asignar los recursos por sí mismos? ¿Qué países reciben más ayuda al MA y por qué? (Hicks et al. 2008:5):

En esta sección se hará un resumen de los principales hallazgos internacionales sobre impacto de la ayuda “verde” y con referencia específica al caso latinoamericano. En el caso latinoamericano, la ayuda “verde” desde el año 2000, se ha otorgado de manera discontinua, alcanzando un total de más de 2 mil millones de dólares para el periodo 2001-2010.

Figura 5: Montos registrados de las donaciones de proyectos de cooperación en América Latina, 2001-2010

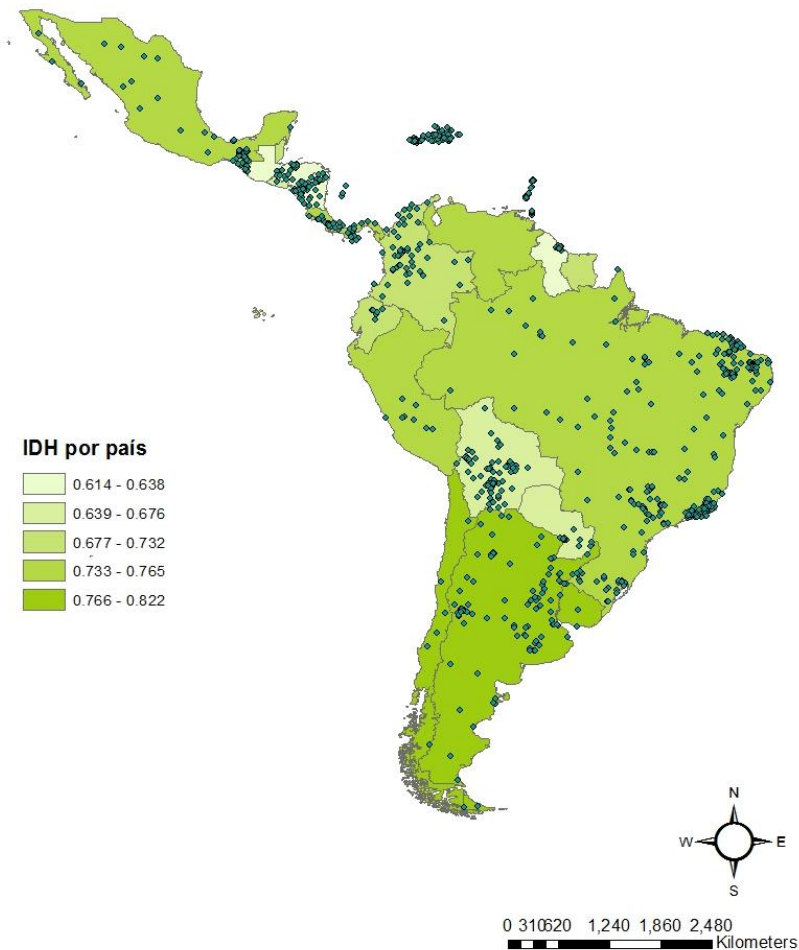


Fuente: Elaboración propia a partir de AidData Stats.

El monto general de 2001 se aleja de la tendencia debido a un proyecto mexicano con el BID para el sector agrícola (PROCAMPO), al cual se le destinó más de un 80% del monto total de este año (US\$ 500.000.000). En coincidencia a la crisis económica y financiera mundial de 2008, la ayuda verde en América Latina presenta una disminución para posteriormente retomar una tendencia a la alza en 2009-2010.

Si observamos también la tendencia por número de proyectos ambientales en la región, hay una clara tendencia al aumento en los últimos 10 años. De 2001 a 2010 se registra un total de 475 proyectos ambientales, y casi una tercera parte del total se otorgaron desde 2008 a la fecha.

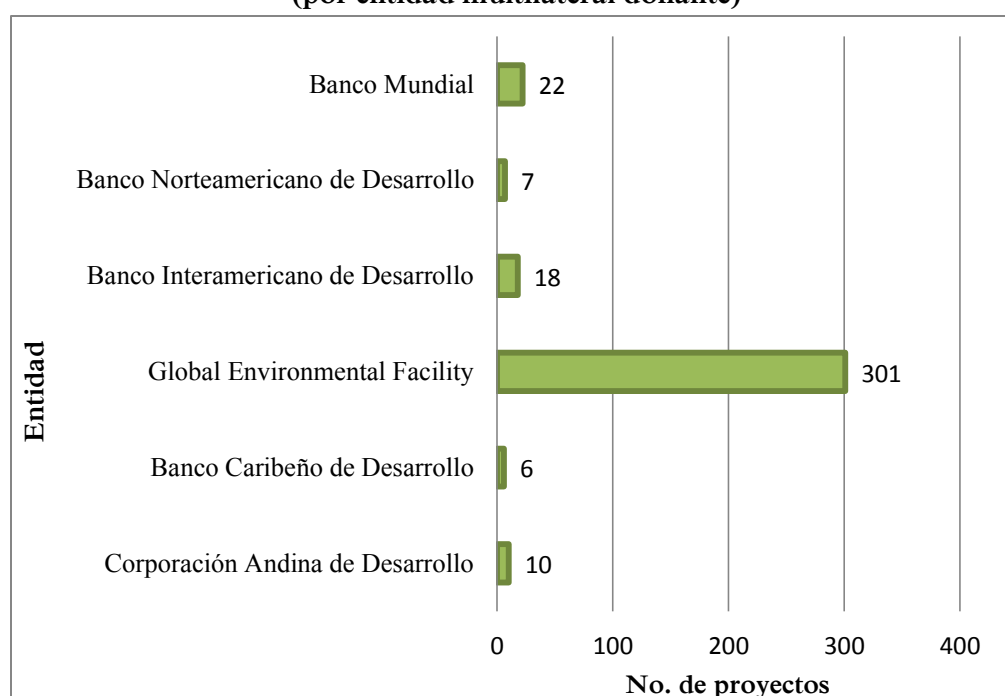
Figura 6: Georeferenciación de los proyectos de cooperación internacional en materia de medio ambiente del Banco Mundial en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de AidData.

Un número considerable de instituciones multilaterales y bilaterales contribuyen a la AOD verde en América latina. En cuanto a la tendencia de los donantes ambientales multilaterales, el FMMA, confirma su predominio con referencia al número de proyectos financiados no sólo a nivel mundial sino también en América Latina. Vale la pena mencionar que el FMMA junto con el BM, llevan la mayoría de los proyectos ambientales para la región (323 en total). Además, haciendo la revisión correspondiente de los otros actores públicos internacionales que intervienen en el proceso de ayuda verde, como FAO, UNICEF, PNUMA, PNUD, entre otros, estos prefieren a veces la modalidad de cooperación multilateral - entendida como entrega de recursos al FMMA para que este apoye y gestione los proyectos ambientales en los países receptores.

Figura 7: Número de proyectos de cooperación ambiental en América Latina 2001-2010 (por entidad multilateral donante)

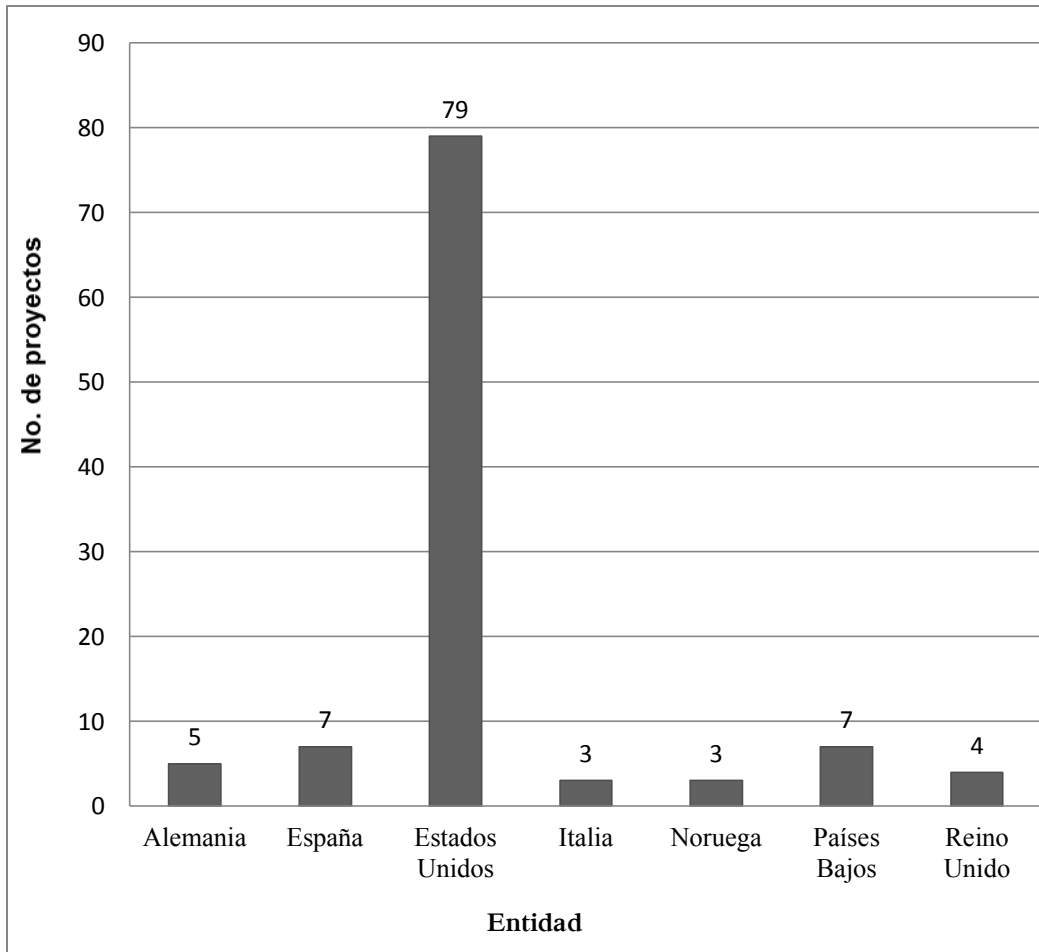


Fuente: Elaboración propia a partir de AidData.

A pesar de que Estados Unidos ha reducido la ayuda internacional en los últimos años en cuanto al tema medioambiental, resulta ser en los últimos 10 años el principal donante de la región latinoamericana, seguido por España y Países Bajos. Alemania, que

había sido anteriormente uno de los principales donantes de la región, ha disminuido su aportación a esta región.

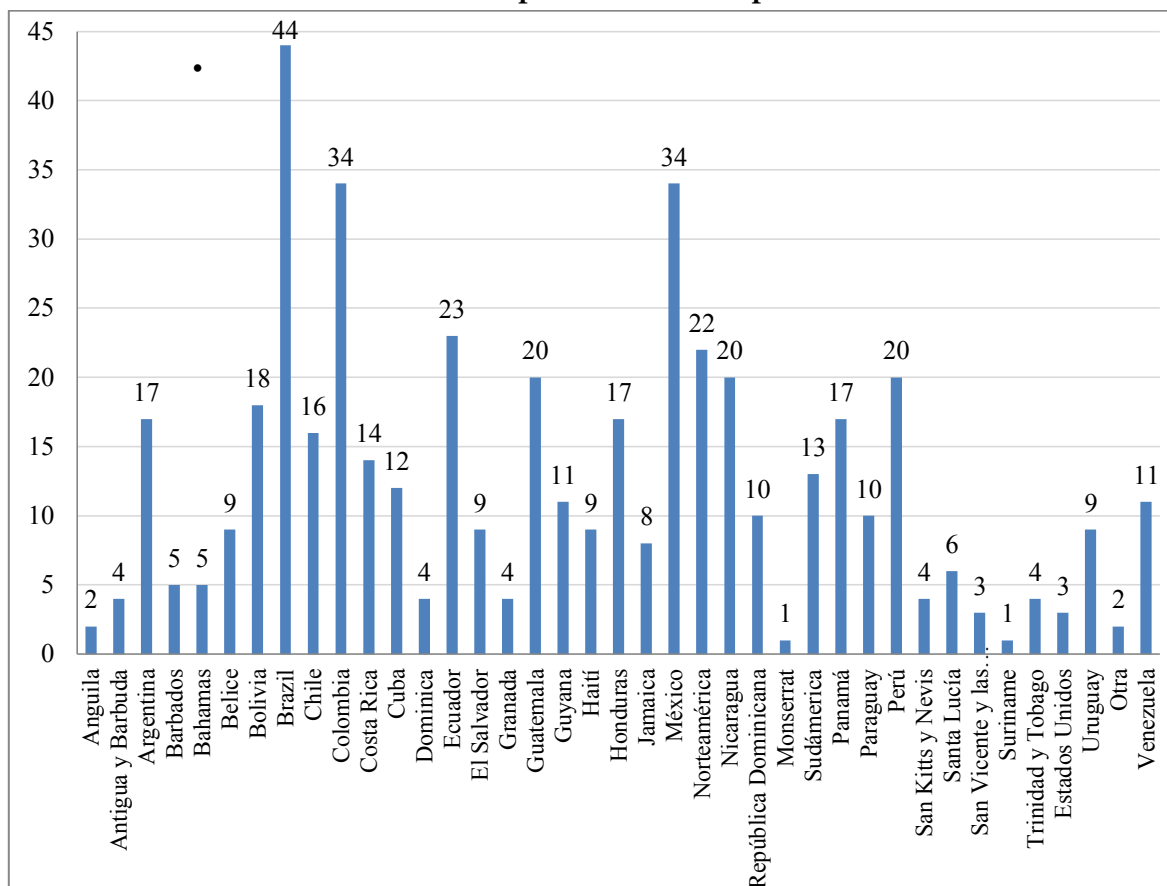
Figura 8: Número de proyectos de cooperación ambiental en América durante 2001-2010 con entidad bilateral donante



Fuente: elaboración propia apartir de AidData

Resulta interesante también observar el comportamiento de los receptores de ayuda verde en la región. En los últimos 10 años, Brazil (44 proyectos), México (34), Colombia (34) y Ecuador (23), se han llevado más de una tercera parte del total de los proyectos ambientales de la región. Para el Caribe, Cuba (12) sigue siendo el principal receptor de apoyo, seguido por Republica Dominicana (10), Haití (9) y Jamaica (8).

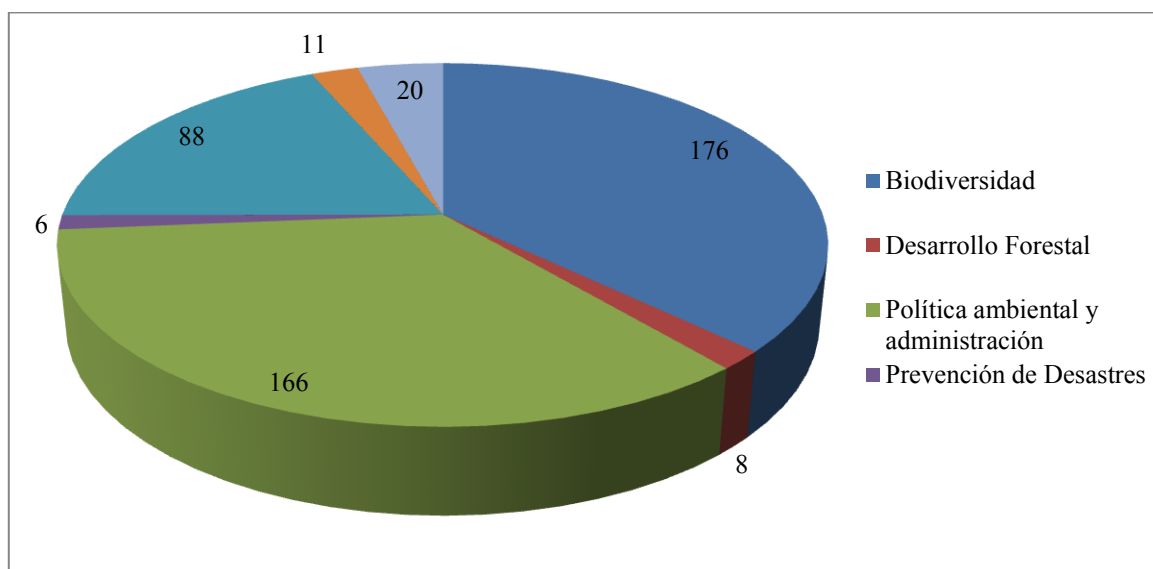
Figura 9: Número de proyectos de cooperación ambiental en América durante 2001-2011 por entidad receptora



Fuente: Elaboración propia a partir de AidData.

Analizando el número de proyectos para el medio ambiente, los sectores más beneficiados resultan ser los enfocados a biodiversidad, seguidos de políticas públicas ambientales y administración (que incluye actividades de gobernanza ambiental, normatividad, educación, entre otros), y protección del medio ambiente (que incluye actividades de preservación de zonas naturales, costeras, reservas). En cuanto al manejo de residuos sólidos, a pesar de ser un grave problema ambiental, los datos indican una cantidad reducida de apoyo para tal sector en la región. Lo mismo se puede decir por el tema del agua, que aparenta un número restringido de proyectos pero que seguramente está presente como tema transversal en biodiversidad y protección de ambiente en general dependiendo del donante y no necesariamente se refleja en la base de datos consultada.

Figura 10: Número de proyectos ambientales por sector en América Latina



Fuente: Elaboración propia a partir de AidData.

Varios factores pueden ayudar a explicar la tendencia al aumento en los últimos años de la financiación verde a la región: el renovado interés geopolítico y geoestratégico de los principales donantes para los recursos naturales de la región, el poder de las coaliciones de organizaciones no gubernamentales ambientales y las empresas de tecnología ambiental; el cabildeo de la industria “sucia” como son las petroleras internacionales para justificar sus acciones en la región, el gran impacto de la Unión Europea en temas ambientales como el cambio climático entre otros y las instituciones políticas nacionales que fomentan nuevas estrategias de inversión extranjera dirigidas al MA. Por último, según algunos analistas, los países con mayores tasas de ratificación de tratados ambientales y cumplimiento de los mismos (países industrializados), también tienden a ofrecer y contar con mayores presupuestos de ayuda al MA para justificar su compromiso ambiental. (GEO 5, 2012). Por el otro lado, factores más vinculados con temas estructurales en la región pueden explicar los patrones ambientales de actual asignación de la ayuda, incluyendo la importancia mundial que tienen tópicos como el cambio climático y sus efectos en la región, cómo la preocupante gravedad de los daños y deterioro del MA local. Aparentemente, muchos de los factores políticos, comerciales e históricos que se

identifican en la literatura más amplia sobre la asignación de la ayuda exterior también parecen influir en el análisis de la relación ayuda internacional y MA en América Latina.

CONCLUSIONES

En la actual condición de crisis ambiental internacional que para algunos ya es una crisis de civilización derivada de un modelo económico, tecnológico y cultural que ha depredado a la naturaleza, la comunidad internacional tiene un reto enorme que enfrentar en cuanto a la conservación y preservación del MA. La crisis ambiental es también una crisis moral de instituciones políticas, de aparatos jurídicos de dominación y de relaciones sociales injustas. (Leff, 2004: 5).

El cuadro general presentado en este ensayo, trata de señalar cómo la compleja institucionalidad ambiental internacional, dada por la diversidad de actores involucrados y la toma de decisiones en materia ambiental en distintos niveles, junto a los retos de su gobernanza y los múltiples focos rojos en materia ambiental, invita a considerar las dificultades de una agenda compleja y amplia para la misma cooperación. La investigación presentada aquí también llama la atención sobre un punto crucial en cuanto a la rendición de cuentas y “control” de la cooperación: sin clasificación y evaluación independiente de los compromisos de los donantes a nivel de proyecto, es muy difícil controlar lo que los donantes están haciendo en el sector del MA y como los receptores están ejecutando los mismos proyectos.

Si la región latinoamericana ha venido recibiendo de manera constante apoyo económico y financiero de la cooperación internacional para resolver sus graves problemas ambientales, ¿por cuál razón el deterioro ambiental en la región sigue aumentando de manera preocupante? En la región existe un marco de normatividad ambiental bastante avanzado, pero una de las explicaciones posibles es la falta de gestión y de capacidad para aplicarlas. Además, las políticas no evolucionan al mismo ritmo que las prácticas de producción, ni se adaptan a las tendencias globales ni a la integración (GEO 5: 2012).

Por el otro lado los gobiernos de la región deben aumentar su capacidad de gobernanza ambiental: las debilidades estructurales analizadas en la primera parte de este artículo también se presentan a nivel regional. Una de las maneras para salir de este

impasse es ciertamente la de mejorar la eficacia de las políticas y los mecanismos ya existentes, mediante los recursos financieros que fluyen desde la C.I. Principios estándar de gobernanza, tales como la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión también deben de considerarse para una mejora general del cuadro ambiental regional.

Una mejora de las estrategias nacionales y regionales para promover políticas intersectoriales y transversales podrían ayudar a crear políticas que abordan los problemas ambientales y los económicos a favor de un desarrollo sustentable integral. Si bien no hubo posibilidad de analizar el tema con mayor profundidad, para mejorar la gobernanza también se necesita una mayor participación de la comunidad y un nivel más elevado de cooperación interinstitucional. Finalmente, el análisis de los flujos de ayuda verde en la región, aportan una reflexión importante en cuanto al cumplimiento del objetivo de desarrollo del Milenio n. 7 (sobre sustentabilidad ambiental): los recursos para combatir la pobreza, la desigualdad y el MA están presentes pero tienen que combinarse con una adecuada gestión y eficacia local para que puedan obtener un beneficio realmente distributivo.

BIBLIOGRAFIA

- AidData, Research Datasets. Visita 15 de enero de 2013 en <http://www.aiddata.org/content/index/Research/research-datasets>
- Biermann, Frank (2008) y Philipp Pattberg, *Global Environmental Governance: Taking Stock, Moving Forward*, *Annual Review of Environment and Resources*, Annual Reviews, vol. 33, Los Ángeles.
- Castro R y Hammond B (2009); *The architecture of Aid for the environment. A ten years statistical perspective*. CFP Working paper series n. 3. Washington. World Bank.
- Gerstetter, Christiane (2012) *Rio+20: Financial Resources for Improved International Environmental Governance*, GIZ, Berlin 2012.
- Hicks, R. (2008), Parks, B. C., Roberts J. T., and Tierney, M. J., *Greening Aid? Understanding the Environmental Impact of Development Assistance*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2001), *Climate Change 2001: A Synthesis Report*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Ivanova, María H. (2002), Partnerships, international organizations, and global environmental governance, en *Global environmental governance project*, Yale. Visita

15 de Diciembre de 2012 en:
http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Ivanova_Article.pdf>.

- Leff, Enrique (2004). *Racionalidad ambiental, La reapropiación social de la naturaleza*, México D.F. Siglo XXI
- Lucatello, Simone y Daniel Rodríguez Velázquez (2012), *Las dimensiones sociales del cambio climático. Un panorama desde México: ¿Cambio social o crisis ambiental?*, México DF, Instituto Mora/UNAM,
- _____ (2011) y Mariana Castillo, *La teoría Neo-institucional y la gobernanza ambiental internacional: el caso del cambio climático en Arellanes Jiménez, Paulino Ernesto, Teorías de Relaciones Internacionales y Aplicación Práctica*, Puebla. BUAP.
- Najam, Adil y Miguel Muñoz (2008). *Tracking Global Environmental financing a proposal* Canadá, International Institute for Sustainable Development (IISD).
- _____ (2006), Michaela Papa y Nadaa Taiyab. *Global Environmental Governance: A Reform Agenda*, Winnipeg, Canadá. International Institute for Sustainable Development (IISD).
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2007), *Global Environment Outlook 4: Resumen para los tomadores de decisiones*, Nueva York.
- Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2012), *Global Environment Outlook 5: Resumen para los tomadores de decisiones*, Nueva York.
- Robinson, Nigel (1992). *Agenda 21 and UNCED Proceedings. Vol. 1 and 2* New York: Oceana Publications.
- Organización para la cooperación económica y el desarrollo; Visita 10 de enero de 2013 en <http://www.oecd.org/environment/>
- United Nations Conference on Environment and Development (UNCED 1992), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Rio de Janeiro, UN. http://es.wikipedia.org/wiki/Informe_Brundtland 1987