

La discusión que necesitamos

Pablo Barañao D.*

Tres aspectos básicos debiera abarcar una discusión sobre el tema ambiental en el Chile de hoy: la necesidad de avanzar mediante un desarrollo económico, la necesidad de proteger nuestro medio ambiente y los objetivos que debiera tener la regulación sobre materias ambientales.

DESARROLLO V/S MEDIO AMBIENTE

Probablemente el bienio 2004-2005 marque un punto de quiebre en materia ambiental en Chile por diversas razones. El año 2004 se cumplieron 10 años desde la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, situación que ha servido para hacer un balance del Sistema de Gestión Ambiental del país y de su institucionalidad. Por otro lado, los años 2004-2005 han estado marcados por conflictos ambientales que han captado el interés de la opinión pública (caso Celco, proyecto Pascua Lama, problemas en el funcionamiento de la planta de tratamiento La Farfana, entre otros). Y hace pocos días se dio a conocer un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en que se evalúa el desempeño ambiental de Chile.

Todos estos sucesos han llenado más espacio que nunca en los medios de comunicación, generando como respuesta numerosas columnas de opinión sobre diversos temas relacionados con la problemática ambiental: el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación, el derecho de propiedad, el rol de la autoridad ambiental, el respeto por las 'reglas del juego' establecidas, el daño ambiental, el rol de la justicia, el impacto en el desarrollo económico, la responsabilidad social de las empresas y el derecho a emprender, la necesidad de perfeccionar la institucionalidad ambiental, por nombrar algunos.

Este artículo no pretende abarcar el tema ambiental en su totalidad, sino plantear algunos elementos que pueden ayudar a orientar un debate que necesita Chile de manera urgente y, principalmente, dejar sobre la mesa algunas interrogantes.

Los conflictos ambientales de los últimos meses, al igual que otros en años anteriores, han hecho parecer ante la opinión pública que el desarrollo económico y el cuidado del medio ambiente son objetivos

contrapuestos e irreconciliables. Tanto en lo que se refiere a grandes proyectos industriales como a pequeños conflictos, como la tala de un algarrobo de más de 150 años en la IV Región para la construcción de un camino. En todos estos casos, el desarrollo es visto como un enemigo del medio ambiente, y la opinión pública es enfrentada a la falsa necesidad de tomar partido entre el desarrollo o la preservación del entorno.

El aparente conflicto entre desarrollo y medio ambiente ha sido ampliamente debatido a nivel internacional en los últimos treinta años, y una respuesta a esta tensión, que cuenta con amplio consenso, fue dada a conocer hace más de quince años por la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo. En el informe de esta comisión, denominado 'Nuestro Futuro Común'¹ (o Reporte Brundtland), se acuñó el término 'desarrollo sustentable'. Luego de cuatro años de trabajo, dicha comisión llegó a la conclusión que el medio ambiente y

* Ingeniero Civil con Mención en Medio Ambiente de la P. Universidad Católica de Chile. M.A.Sc. University of British Columbia, Canadá.

¹ World Commission on Environmental and Development (1987). *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, UK.

el desarrollo son inseparables, dos caras de una misma moneda, y que la mejor manera de resolver los problemas ambientales es mediante un desarrollo económico que sea sustentable, es decir, que permita cubrir las necesidades y aspiraciones de la población actual sin comprometer la posibilidad de que las generaciones futuras cubran las suyas.

Este concepto ha sido permanentemente usado y reafirmado, y es así como en los tratados y protocolos ambientales internacionales se menciona de manera explícita que «el desarrollo económico y social sostenible y la erradicación de la pobreza son las prioridades primordiales y absolutas de (...) los países en desarrollo, prestando debida consideración a la necesidad de proteger la salud humana y el medio ambiente»².

Por lo tanto, es posible afirmar que el desarrollo económico no sólo es un imperativo desde el punto de vista social y ético, sino también un imperativo ambiental. Sólo a través de un desarrollo (sustentable) podremos mejorar el nivel de ingresos de los sectores más pobres de nuestra sociedad y, de esta manera, mejorar el cuidado de nuestro medio ambiente, al permitir el acceso universal, por ejemplo, a combustibles y medios de transporte menos contaminantes, mejor infraestructura de saneamiento, etc.

El permanente crecimiento de la población mundial, en conjunto con un incremento en las necesidades y aspiraciones de esta población, hacen ambientalmente inviable cualquier otro camino que no sea el de un mayor desarrollo (económico, tecnológico y social).

Esto puede parecer extraño a quienes han visto por sus propios ojos cómo el desarrollo industrial ha ido de la mano, en ocasiones, con un creciente deterioro sobre el medio ambiente, o donde abundan los ejemplos de sitios contaminados, o en circunstancias que el crecimiento ha reducido la superficie del bosque nativo, o donde se ha puesto en situación vulnerable a numerosas especies, etc.

La historia ambiental en otros países nos enseña que Chile, hasta ahora, ha recorrido un camino similar a la mayoría de los países que hoy son desarrollados. En una primera etapa en el camino hacia el desarrollo, el crecimiento se basa mayoritariamente en la explotación de los recursos naturales, generando una presión ambiental significativa. Este daño es posteriormente revertido con un mayor nivel de desarrollo y protección ambiental. Este fenómeno es conocido como 'Curva de Kuznets ambiental'.

La llamada Curva de Kuznets, con forma de "U" invertida, fue un modelo desarrollado en 1955 para graficar las desigualdades en los ingresos en los países en función de su desarrollo económico. Posteriormente, en 1991, se comprobó que la degradación ambiental en función del ingreso per cápita seguía un patrón muy similar. Aunque este modelo no es apropiado para modelar todo tipo de contaminantes particulares, ilustra la evolución de las sociedades hacia el desarrollo económico,

que pasan por un período de alta degradación ambiental antes de lograr un desarrollo sustentable acompañado de una efectiva protección ambiental

El modelo de la Curva de Kuznets Ambiental, no obstante, no es el resultado espontáneo de una sociedad sin regulación alguna, sino, por el contrario, una consecuencia de un desarrollo social progresivo que, a través de regulaciones sucesivas y una mayor conciencia ambiental, va adaptándose a nuevas realidades y expectativas de sus miembros.

La Figura 1 ilustra la relación entre deterioro ambiental, medido como impacto negativo en la calidad del aire, agua, suelo y biodiversidad³, versus PIB per cápita⁴. Aunque hay diferencias intrínsecas que hacen difícil la comparación de diferentes países, existe una tendencia hacia una "U" invertida, con un menor deterioro ambiental en países con un mayor ingreso per cápita.

REGULACIÓN AMBIENTAL V/S DESARROLLO

Una manera de plasmar las expectativas y deseos de una sociedad en materia ambiental es a través de la legislación. Mediante regulaciones se crea la institucionalidad, se dictan normas (de calidad y de emisión), se crean marcos normativos e instrumentos económicos nuevos, se planifica el territorio, se imponen restricciones, etc.

De esta manera, una mayor preocupación social por preservar el medio ambiente se debería traducir en restricciones o en incentivos para protegerlo. Aparecen entonces los mecanismos de 'comando y control', mediante los cuales el Estado prohíbe o restringe ciertas actividades, y aquellos de 'incentivos' o de asignación de propiedad, que utilizan los mecanismos del mercado para lograr una mayor eficiencia en la protección ambiental.

La elección de uno u otro enfoque regulatorio puede depender de diversos factores, pues ambos son útiles y necesarios según las características de cada caso. Los mecanismos de comando y control pueden ser útiles para eliminar de manera simple algunas prácticas indeseadas que causan impactos ambientales significativos. Por otro lado, los mecanismos con asignación de propiedad requieren de un marco regulatorio más complejo, pero pueden ser muy útiles en asignar los siempre escasos recursos en aquellas soluciones más eficientes para alcanzar los objetivos perseguidos.

Sin embargo, la experiencia internacional también nos enseña que las nuevas regulaciones ambientales generalmente tienen

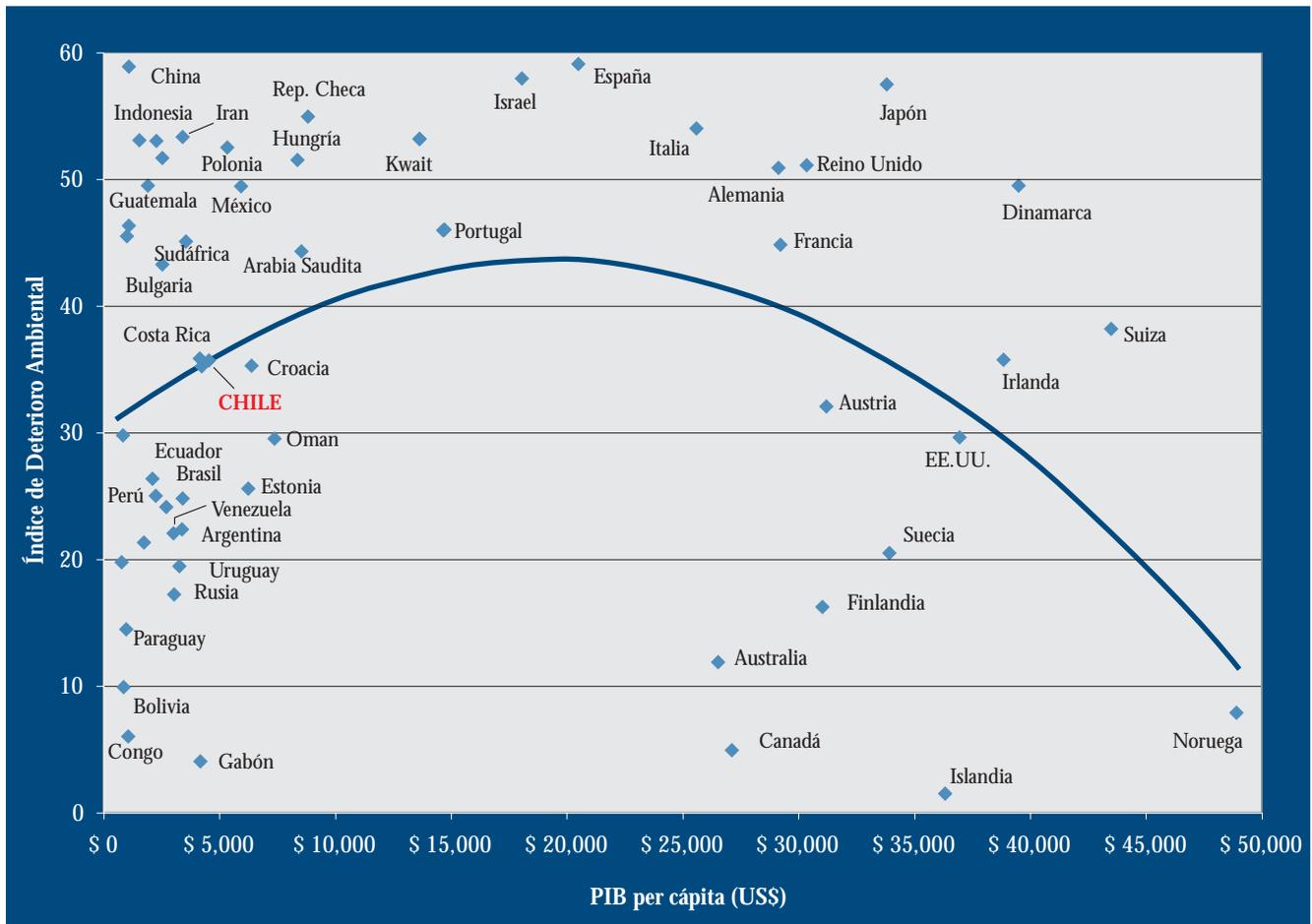
Una mayor preocupación social por preservar el medio ambiente se debería traducir en restricciones o en incentivos para protegerlo.

2 Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, 2001

3 Se consideraron los 17 indicadores que afectan la calidad de los sistemas medioambientales usados por la Universidad de Yale para calcular el Índice de Sustentabilidad Ambiental 2005 (disponible en www.yale.edu/esi).

4 Se incluyeron solo países con PIB per cápita mayor a US\$600.

Figura 1
Diferentes países en función de su Índice de Deterioro Ambiental versus su PIB per cápita



un efecto en el crecimiento económico. Incorporar el costo de las externalidades negativas no es gratis. Este impacto se debe principalmente a dos razones: el costo adicional que representan las inversiones y la operación de los equipos necesarios para el control de la contaminación, y una reducción de la inversión producto de una mayor incertidumbre asociada a regulaciones que no definen claramente algunos derechos de propiedad. Lamentablemente, los ejemplos de soluciones ambientales que son rentables por sí mismas son la excepción y no la regla.

Una mala regulación ambiental puede reducir de manera excesiva e innecesaria el desarrollo económico, como ocurrió con Estados Unidos durante la década de los '70, cuando entre el 8 y el 12 % de la disminución en el crecimiento de la productividad fue atribuido a las regulaciones ambientales. Estimaciones globales cuantifican entre un 0,4 y un 8,5 % la disminución del crecimiento económico mundial producto de las medidas para reducir las emisiones de CO₂ en el marco del Protocolo de Kyoto, disminución que es hasta cinco veces mayor en los países en vías de desarrollo.

NUESTRA SITUACIÓN ACTUAL

Las recomendaciones que entrega el informe de la OCDE son numerosas, pero la gran mayoría son temas que deben ser abordados a través del perfeccionamiento de las regulaciones ambientales y de un mejoramiento y más decidida gestión por parte de las autoridades. Otras recomendaciones se relacionan con una mayor información, participación y educación ambiental de la población, y con el fortalecimiento de los compromisos internacionales.

Nuestra tarea ahora consiste en completar este marco regulatorio; en aprender de nuestra historia y de la de otros países; en reconocer, por un lado, que la protección ambiental se apoya en gran medida en el desarrollo económico y que, por otro lado, este desarrollo puede verse comprometido con una legislación ambiental inadecuada. Chile debe consensuar el nivel de protección ambiental que queremos para nuestro país, en libertad y con conocimiento. Esta es una de nuestras tareas y de nadie más. ■