

Perspectivas ambientales de la OCDE

Joke Waller-Hunterl

A LO LARGO DE LOS últimos veinte y treinta años, los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han logrado avances significativos en lo que respecta a la solución de muchos e importantes problemas ambientales. Así, prácticamente han conseguido eliminar el plomo de la gasolina, suprimir las emisiones de CFC que destruyen la capa de ozono, expandir las áreas naturales protegidas y la cobertura forestal e incrementar significativamente la eficiencia en el empleo de recursos naturales y energéticos.

Sin embargo, a pesar de las importantes ganancias obtenidas en el terreno ambiental, las presiones sobre los países miembros de la organización no han dejado de aumentar. El volumen más reciente de la publicación titulada *OECD Environmental Outlook (Perspectivas ambientales de la OCDE)* señala que los gobiernos requieren modificar, de manera urgente, sus políticas respecto a una serie de áreas claramente identificadas con el fin de evitar daños irreversibles a nuestro medio ambiente dentro de los próximos veinte años. Los temas más preocupantes a los que se enfrentan los países de la OCDE son: el uso insostenible de los recursos naturales renovables, la degradación de los ecosistemas y los trastornos en los sistemas ambientales que mantienen la vida humana.

La publicación presenta un análisis de las fuerzas que impulsan el cambio ambiental, las presiones recientes y proyectadas sobre el medio ambiente, y los cambios resultantes en las condiciones ambientales hasta el año 2020. Además de identificar los problemas ambientales más serios a los que se enfrentarán los países de la OCDE durante las próximas dos décadas, también se sugiere la aplicación de políticas concretas que podrían ponerse en práctica para aliviarlos, analizando, en lo posible, los efectos potenciales en términos ambientales, económicos y distributivos. El *Outlook* fue desarrollado para servir como base analítica del documento "OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21 st Century" ("Estrategia ambiental de la OCDE para la primera década del siglo XXI"), que será presentado a los ministros de la OCDE para su adopción en su próxima reunión en París el 16 de mayo de 2001.

Los retos ambientales pendientes

A lo largo de muchos años, los países de la OCDE han tomado medidas respecto a los problemas ambientales que enfrentan. Como se mencionó arriba, se han logrado mejoras de gran importancia en algunos de los temas tratados. Estas mejoras han recibido "luz verde" en el cuadro que se muestra abajo, indicando la presencia de tendencias positivas para las cuales los países de la OCDE deben "proceder con precaución".

A pesar de las mejoras conseguidas, muchas presiones ambientales caen en la categoría de "luz amarilla", que señala áreas de incertidumbre o de aparición de problemas potenciales. En esta categoría se incluyen los aún poco comprendidos efectos de la biotecnología moderna sobre la salud humana y de los ecosistemas y la falta de datos confiables (y por tanto de tendencias discernibles) en la generación de desperdicios tóxicos. En otros casos las tendencias han mejorado, pero no lo suficiente. Aunque se han limpiado muchos de los ríos y lagos más contaminados, pocos países de la OCDE cumplen satisfactoriamente con los objetivos básicos para la calidad del agua. Aunque la acuicultura y las plantaciones forestales pueden en efecto contribuir a aliviar las presiones sobre la base de los recursos naturales mediante la producción intensiva, no dejan de tener efectos potenciales negativos sobre la calidad de los ecosistemas locales.

Un gran número de presiones y condiciones ambientales son calificadas como "luces rojas", señalando tendencias que, habiendo sido negativas, tienen una alta probabilidad de continuar siéndolo, o tendencias recientes que se han mantenido relativamente estables pero cuya situación se espera que empeore. La pesca excesiva es un ejemplo claro de este punto: una cuarta parte de las reservas marinas pesqueras del mundo ya se han agotado, han sido objeto de la pesca excesiva o se están recuperando de dicho exceso y la mitad de éstas están siendo explotadas al límite físico máximo. La deforestación mundial es otro problema serio, al igual que la pérdida de biodiversidad. Para el año 2020, se espera que en las regiones de países que no pertenecen a la OCDE se pierda casi un 10% adicional de su área forestal. La contaminación del agua subterránea se está convirtiendo cada vez más en un problema serio en varios países de la OCDE, principalmente por la acumulación de nitratos (generados principalmente por la actividad agrícola) y otros contaminantes. Para el año 2020, se espera que la carga de nitrógeno en las vías navegables de los países de la OCDE aumente en más de 25%. Asimismo, se espera que, en el futuro cercano, continúe la presencia de químicos persistentes y tóxicos en el medio ambiente, trayendo consigo serios efectos sobre la salud humana.

Señales emitidas por el *OECD Environmental Outlook*

	Luz verde	Luz amarilla	Luz roja
Presiones sobre el medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Contaminación ocasionada por fuentes industriales Algunos contaminantes del aire (CFC, CO, Sox) 	<ul style="list-style-type: none"> Uso del agua Emisiones industriales tóxicas Generación de desechos tóxicos Producción y empleo de energía 	<ul style="list-style-type: none"> Contaminación agrícola Pesca excesiva Emisiones de gases invernadero Contaminación del aire por vehículos automotores y aviones Generación municipal de desechos
Situación del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> Cobertura forestal en regiones de la OCDE 	<ul style="list-style-type: none"> Calidad del agua superficial Calidad forestal en regiones de la OCDE Integridad de la capa de ozono 	<ul style="list-style-type: none"> Biodiversidad Cobertura de la selva tropical Acervo piscícola Calidad del agua subterránea Calidad del aire urbano Cambio climático Químicos en el ambiente
Respuestas de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> Compras "verdes" Agricultura "verde" Áreas protegidas Uso eficiente de recursos Uso eficiente de energía 	<ul style="list-style-type: none"> Biotecnología Plantaciones forestales Acuicultura Tecnologías de energía y transporte Manejo de desechos 	

Entre los temas catalogados con "luz roja" que enfrentan los países de la OCDE se encuentra el cambio climático como resultado de las emisiones de gases invernadero. A pesar del compromiso asumido por los países adherentes al Anexo I para reducir integralmente las emisiones en contraste con los niveles registrados en 1990, para el año 2020 se espera ver un incremento sustancial (de un 33% adicional) en la dispersión de gases invernadero en los países de la OCDE. El uso de energía y transporte son los principales responsables de las emisiones de gases invernadero, al igual que de toda una serie de contaminantes atmosféricos que llevan a la alteración del aire urbano. Estas presiones habrán de continuar, toda vez que se espera que aumente el uso de energía en los países de la OCDE en un 35% para el año 2020, mientras que los kilómetros recorridos en los países de la OCDE aumentarán en 40% y los kilómetros-pasajero por aire, a nivel mundial, se triplicarán.

Es probable que uno de los efectos más significativos de la degradación del medio ambiente desde un punto de vista social y económico resida en las consecuencias sobre la salud humana. En total, el libro *OECD Environmental Outlook* estima que los problemas ambientales contribuirán con hasta el 6% de los problemas de salud humana en los países de la OCDE. Del mismo modo, a menudo son las regiones más pobres del mundo y las comunidades más pobres de la sociedad las que están más expuestas a estos efectos, a la vez que son las menos capaces de gozar de los beneficios, recursos y servicios que ofrece el medio ambiente. Es por ello que han surgido debates acerca de la "justicia ambiental", es decir, sobre si existe cierta "injusticia" en la distribución de las presiones y los servicios ambientales entre grupos de ingreso y hogares.

El primer ciclo de Exámenes de Desempeño Ambiental (concluidos en 2000) arrojó una serie de ejemplos de problemas ambientales estrechamente relacionados con las comunidades menos favorecidas o los territorios menos desarrollados en los países de la OCDE. Varios estudios recientes, llevados a cabo en los países miembros de la Organización, han analizado la relación entre la distribución espacial de los desechos tóxicos provenientes de plantas industriales y las características socioeconómicas y demográficas de las poblaciones circundantes. Del mismo modo, se han llevado a cabo trabajos acerca de la ubicación de depósitos de desechos tóxicos. En general, dichos estudios concluyen que los grupos de más bajos ingresos a menudo tienen el grado más alto de exposición a la contaminación, mientras que los grupos de ingresos más altos son los menos expuestos. De forma similar, los hogares más pobres frecuentemente tienen menor acceso a los servicios públicos relacionados con el medio ambiente, tales como los parques públicos y el suministro de agua. Es bien sabido que cuando existen altos niveles de pobreza absoluta y una distribución desigual de la riqueza, los gobiernos han de enfrentar la necesidad de

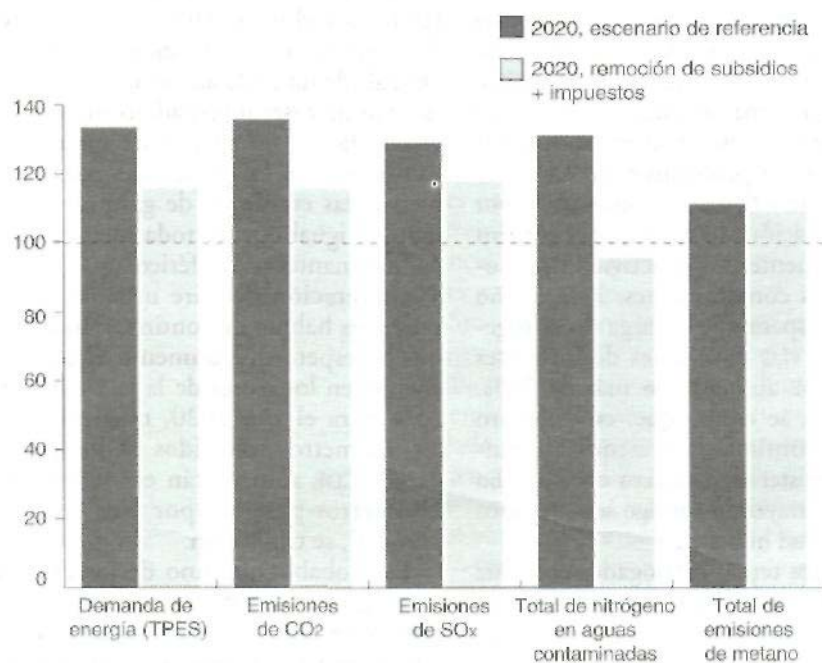
realizar intercambios compensatorios al definir el nivel de calidad ambiental que desean establecer como objetivo.

Paquetes de políticas para abordar las preocupaciones catalogadas como "luz roja"

El *Outlook* presenta una gama de opciones políticas que se pueden emplear para abordar estos problemas, analizando los efectos de los "paquetes de políticas" para tratar con los principales problemas considerados en la categoría de "luz roja". Entre estas opciones se contempla el empleo de varios instrumentos económicos, en particular la eliminación de subsidios dañinos al medio ambiente y la aplicación de impuestos ambientales, al igual que el uso de incentivos para desarrollar y difundir la tecnología ambiental, de instrumentos basados en la información como el etiquetado ecológico, unido a un marco regulativo sólido. Los efectos de poner en práctica los paquetes de políticas propuestos podrían ser considerables. La eliminación de los subsidios identificados en los países de la OCDE, aunada a la aplicación de un impuesto a la energía vinculado al contenido de carbono en combustibles y a un impuesto sobre el uso de todo tipo de químicos llevaría a lo siguiente: un 15% menos de emisiones de CO₂ en 2020, comparado con el marco de referencia que sería continuar con la situación actual; 9% menos en emisiones de SO y 3% menos de emisiones de metano (véase gráfica). Gracias a los efectos del impuesto a los químicos aplicado al uso de fertilizantes en la agricultura, el desecho de nitrógeno hacia las vías navegables sería casi 30% menor en 2020. Y aun así los costos económicos de poner en marcha este paquete de políticas serían casi nulos, considerando que el PIB proyectado para los países de la OCDE será menos de 1% menor en 2020 que en el escenario de referencia.

Efectos de la remoción de subsidios y de la aplicación de un impuesto energético y de uno por uso de químicos en las regiones de la OCDE en el 2020

Índice: 1995=100



Nota: La remoción de subsidios + el escenario impositivo simuló la remoción de todos los subsidios a los países de la OCDE enlistados en el modelo, así como el equivalente a la remoción de los subsidios a los precios de mercado para la agricultura en los países de la OCDE, y se aplicó un impuesto sobre el valor al uso de energéticos que se incrementó 2, 1.6 y 1.2 puntos porcentuales por año, respectivamente para el carbón, el petróleo y el gas natural, y un impuesto sobre todos los químicos utilizados que se incrementó 2 puntos porcentuales por año.

La superación de las barreras a la aplicación de las políticas

Sin embargo, poner en práctica tales políticas no es tarea fácil, teniendo como claro recordatorio las protestas masivas llevadas a cabo el año pasado en los países de la OCDE en contra del incremento a los precios de la gasolina.

Como se muestra en el *Outlook*, dichas preocupaciones tienden a obstaculizar la adopción de políticas ambientales eficaces en términos de costos o, donde se desarrollan dichas políticas, llevan a eximir a las industrias más contaminantes o las más intensivas en el uso de energéticos. La Base de Datos de Impuestos Ambientales de la OCDE/Comunidad Europea (www.oecd.org/env/policies/taxes/) enumera cientos de reducciones o exenciones tributarias de ese tipo en países de la OCDE.

Las barreras políticas a la puesta en marcha exitosa de políticas ambientales generalmente surgen de dos fuentes: 1) el temor de que puedan llevar a deteriorar la posición competitiva de los sectores afectados, como por ejemplo de las industrias intensivas en energía, la agricultura o la pesca; y 2) las preocupaciones sobre la posibilidad de que las políticas impongan una carga indebida sobre ciertos grupos sociales, como por ejemplo los hogares de bajos ingresos o los campesinos, a través de incrementos en los precios de combustibles o del agua.

En términos generales, para superar la primera barrera para la aplicación, se requiere un mayor análisis de la situación (con el fin de determinar la totalidad de costos económicos, sociales y ambientales, así como los beneficios de la política) y una mayor cooperación internacional (para garantizar condiciones equivalentes entre países). La segunda barrera se puede superar mediante el establecimiento de políticas complementarias que aborden las preocupaciones sociales directamente (es decir, mediante un mayor apoyo al ingreso), sin alentar con ello la práctica de actividades ambientalmente dañinas.

El acceso del público a la información sobre el medio ambiente y a los

tribunales para asuntos ambientales, al igual que la participación de las partes involucradas en el proceso de diseño de políticas son a menudo prerequisites tanto para el desarrollo de políticas ampliamente aceptadas como para que el público tome su responsabilidad como consumidor y actor social. La toma de decisiones participativa en el diseño de políticas ambientales está en aumento en los países de la OCDE y se han adoptado una serie de acuerdos internacionales para fortalecer la democracia ambiental en los países miembros de la Organización. Un mayor desarrollo de los datos e información ambiental y una difusión más amplia de la información existente puede contribuir a superar las barreras de información para la puesta en práctica eficaz de las políticas apropiadas.

A pesar de que gran parte de las medidas de políticas descritas en el *Outlook* habrán de llevarse a cabo en el ámbito nacional o local, existe un papel de gran importancia que debe ser desempeñado por la cooperación internacional tanto para lograr alcanzar algunas de estas medidas nacionales (tales como la de modificar las prácticas en términos de impuestos y subsidios potencialmente dañinas para el medio ambiente) como para garantizar el ejercicio apropiado de la gobernación en cuanto a los recursos globales y regionales. Los países de la OCDE tienen particular responsabilidad en la actividad de abordar toda una serie de problemas ambientales globales, ya que a menudo cuentan con la disponibilidad de recursos para tratar con ellos y en muchos casos son los principales contribuyentes. Los retos centrales que se presentan en el futuro consistirán en fortalecer y garantizar la coherencia de los sistemas globales del medio ambiente y en garantizar que la creciente globalización contribuya a las mejoras ambientales y a la reducción de la pobreza en todo el mundo.

La autora dirige la Dirección de Medio Ambiente de la OCDE.