

## II. EL FINANCIAMIENTO DE LA ESTRATEGIA AMBIENTAL

La evidencia histórica ha obligado a organismos financieros internacionales como el BID y la AID a modificar los requerimientos y los programas de desarrollo que son recomendados, y adoptados, en los países receptores de asistencia financiera. Actualmente la estrategia económica neoliberal se complementa con la creación de programas con los que se persigue el combate de la pobreza y el deterioro ambiental. Este último ha adquirido tal importancia durante los últimos años, que ha llegado a condicionar la relación del país con sus acreedores<sup>26</sup>.

En lo fundamental, la preocupación por las condiciones ambientales deriva de la necesidad de impulsar procesos de crecimiento económico y de globalización del comercio que utilicen los recursos naturales de forma sostenible. Adicionalmente, no es despreciable la presión ejercida por Organizaciones no Gubernamentales de los Estados Unidos sobre su propio gobierno para que éste procure el restablecimiento de las condiciones ambientales de los países pobres<sup>27</sup>.

El Salvador es de los países que ocupan lugares privilegiados en las prioridades de esta estrategia. En el mes de enero de 1995 fueron aprobados los primeros proyectos de recuperación ambiental comprendidos dentro

del programa de canje de deuda por naturaleza acordado bilateralmente por los gobiernos de Estados Unidos y El Salvador. El esquema que se plantea en este proceso es parte del engranaje que durante los últimos años han venido articulando organismos financieros internacionales y la Organización de las Naciones Unidas (ONU)

Uno de los principales interesados en el proceso de globalización económica es Estados Unidos, y en buena medida ello explica su afán por avanzar hacia la liberalización del comercio internacional, comenzando por Norteamérica para luego extenderse por todo el continente. Dentro de esta lógica ha adquirido cada vez mayor importancia la gestión del medio ambiente, pues se supone que ello -juntamente con la reducción de la pobreza- garantizarían la sostenibilidad del modelo. En este contexto se ubican una serie de cumbres internacionales cuya finalidad es elaborar una estrategia mundial para la atención de los problemas del desarrollo, medio ambiente y pobreza<sup>28</sup>

El impulso que está dándose desde afuera al tema ecológico ha obligado a muchos gobiernos a modernizar sus estructuras institucionales y jurídicas para cumplir con los requisitos necesarios para ser sujeto de créditos y/o donaciones. Por lo anterior, es

---

<sup>26</sup> Los casos de canje de deuda por naturaleza y el financiamiento de proyectos ambientales se ubican dentro de este condicionamiento.

<sup>27</sup> Barry, D. Organismos financieros y política ambiental en El Salvador, boletín **Prisma**, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, número 5, enero-marzo 1994.

---

<sup>28</sup> Pueden mencionarse aquí la Cumbre de la Tierra, en 1992 y la Cumbre de las Américas celebrada en Miami a finales de 1994, además de las cumbres organizadas por las Naciones Unidas en torno a temas como la Población y el Desarrollo Social, celebradas entre 1994 y 1995.

importante pasar revista a la concreción de esta dinámica en el caso salvadoreño y sus posibles efectos. Para ello no resulta ocioso revisar cuáles han sido algunos de los lineamientos generales más destacables de la estrategia de conservación de la tierra propuesta por la ONU y de las desarrolladas a través de los programas ambientales más importantes que actualmente toman cuerpo en el país.

## 2.1 Génesis de la protección ambiental en la ONU

La preocupación por la protección ambiental se generó a partir de algunos estudios sobre la relación entre el medio ambiente y el desarrollo económico que fueron planteados en 1980 en el documento Estrategia Mundial para la Conservación<sup>29</sup>, y en el cual se planteó el término de "desarrollo sostenible". En lo fundamental, el planteamiento relaciona el futuro de la humanidad con la conservación del medio ambiente, estableciendo un vínculo entre el desarrollo económico y social y la protección ambiental. A su vez, esta última se relaciona con la superación de las condiciones de pobreza que obligan a la población a realizar actos que atentan contra el medio ambiente.

De esta forma, comenzó a desarrollarse en los organismos internacionales una estrategia más definida para hacer frente al problema del deterioro ambiental y el desarrollo. Actualmente la ONU posee una división para la ejecución de esta estrategia, la cual es el Programa de las Naciones Unidas para la Protección del Medio Ambiente (PNUMA). En la práctica, la mayor atención se ha centrado en la investigación de estrategias de acción para la conservación del medio ambiente.

Una de las últimas versiones<sup>30</sup> establece cerca de 200 acciones que deberían emprenderse para armonizar los objetivos del desarrollo con los de la preservación ambiental. Los lineamientos generales que se perseguirían son presentados en el recuadro 2.1. Como puede notarse se contemplan medidas dentro de áreas afines a la preservación del medio ambiente y de consecución del desarrollo a partir del estímulo de las actividades productivas. Así puede notarse la inclusión de medidas para impulsar la producción de los sectores energía, industria, comercio, servicios y agropecuario (Apartados 10, 11 y 13). Simultáneamente se observa la preocupación por fomentar el desarrollo social de las comunidades más pobres (Apartado 3) y la preservación del medio ambiente y la biodiversidad.

---

<sup>29</sup> Ver UICN, PNUMA y WWF. **Cuidar la tierra. Estrategia para el futuro de la vida.** Gland, Suiza. 1991.

---

<sup>30</sup> Ibid.

**recuadro 2.1**

**Líneas generales de la Estrategia Mundial para la conservación  
elaboradas por el PNUMA.**

1. Construcción de una sociedad sostenible.
2. Respetar y cuidar las comunidades de los seres vivos.
3. Mejorar la calidad de la vida humana.
4. Conservar la vitalidad y diversidad de la tierra.
5. Mantenerse dentro de la capacidad de carga de la tierra.
6. Modificar las actitudes y prácticas personales.
7. Facultar a las comunidades para que cuiden de su medio ambiente.
8. Proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación.
9. Forjar una alianza mundial.
10. Energía
11. Sectores industrial, comercial y de servicios.
12. Asentamientos humanos.
13. Tierras agrícolas y ganaderas.
14. Tierras forestales.
15. Aguas dulces.
16. Océanos y áreas costeras.
17. Aplicación y seguimiento.

Con todo, no puede decirse que el trabajo realizado hasta ahora haya trascendido lo suficiente para mejorar las condiciones del medio ambiente o que haya modificado prácticas económicas que tienden a su destrucción. Los costos asociados a la aplicación de la estrategia plantean uno de los límites más importantes en esta línea, sin embargo, como se verá más adelante, para el caso de El Salvador la estrategia ha asumido ya algunas concreciones notables que están en sintonía con la estrategia global de preservación ambiental

A este punto debe señalarse que no se percibe un dimensionamiento adecuado de la problemática de la pobreza dentro de la estrategia planteada por el PNUMA. El mejoramiento de la calidad de vida humana se menciona dentro de las políticas, sin embargo, no se aborda la definición de las estrategias económicas y sociales para lograrlo. Probablemente ello se deba a que cada gobierno tiene una estrategia de desarrollo particular.

La pobreza explica en gran medida la

problemática ambiental en muchos países, en el caso de El Salvador se estableció en el capítulo I como las dinámicas de reproducción de la población y la pobreza inducen procesos de deforestación y de uso inadecuado de suelos que provocan deterioro ambiental y desastres tales como inundaciones y sequías.

Está claramente establecido que mayores niveles de crecimiento económico no necesariamente implican un mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Los mismos informes preparados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), establecen que actualmente cerca de la tercera parte de la población de los países subdesarrollados vive en estado de "pobreza abyecta" mientras que una quinta parte padece de hambre,<sup>31</sup> pese a ello desde 1960 el Producto Interno Bruto mundial se habría multiplicado por siete, lo cual implicaba que el ingreso per cápita se había multiplicado por tres. Sin embargo la estructura de distribución es tal que "los 1,000 millones de personas más ricas tienen ingresos 60 veces superiores a los 1,000 millones de personas más pobres"

Por lo anterior se ha considerado prioritaria la planificación de una estrategia de desarrollo que no solamente incluya la protección ambiental, sino que también establezca la importancia de incidir en la modificación de los esquemas de apropiación del excedente para evitar así su concentración. A la base de esta percepción también se encuentra que el estímulo de la actividad de los distintos sectores económicos debe procurar la erradicación de la pobreza, pues de otra forma

se estaría comprometiendo la sostenibilidad del modelo

Esta preocupación es compartida por las instancias de la ONU y los organismos financieros internacionales. Estos últimos han articulado ya una estrategia de acción para hacer frente a los problemas de la pobreza y el deterioro ambiental, dos de los aspectos más cuestionables que emergen de la forma de organización económica practicada hasta ahora. Es en este marco que ha surgido la Iniciativa de las Américas, la cooperación canadiense y los programas de desarrollo financiados por el BID, los cuales se han convertido en los acompañantes de la ONU en los esfuerzos por garantizar la sostenibilidad, al menos en el caso de El Salvador.

## 2.2 La Iniciativa de las Américas y la cooperación canadiense

Desde 1990 la administración gubernamental estadounidense, entonces encabezada por George Bush, propuso la ejecución de un programa de globalización económica en América. Para ello proponía, entre otras cosas, la adopción de acuerdos en materia de reducción de las barreras al comercio internacional en los diferentes países y el canje de deuda por naturaleza.<sup>32</sup> Es en torno a este último punto que interesa hacer algunas consideraciones, pues como se verá a continuación, constituye uno de los componentes más importantes dentro de la estrategia seguida por el gobierno de El Salvador para la recuperación del medio

---

<sup>31</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, **Informe sobre desarrollo humano 1994**.

---

<sup>32</sup> **El Salvador Proceso**, Informativo Semanal, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, No. 455, San Salvador, 1991.

ambiente.

Este convenio establece que para implementar la estrategia de integración económica en América es crucial proceder a un programa de reducción y canje de la deuda bilateral entre Estados Unidos y el resto de países del continente. En este contexto se estableció que, para el caso de algunos países, se procedería a condonar parte de su deuda, al tiempo que los intereses de la remanente serían destinados para la ejecución de programas de recuperación y preservación ambiental.

Para 1992 se suscribió el primer convenio de canje de deuda por naturaleza para El Salvador, que contempló la condonación de cerca de 545 millones de dólares<sup>33</sup>, lo cual representaba un 82.3% para de la deuda total con el programa PL-480 y la AID, y un 26.3% de la deuda total de mediano y largo plazo. Esta reducción de la deuda implicó antes la observancia de una "disciplina monetaria y financiera" lo cual habría sido constatado por el BID. De manera complementaria, la Iniciativa de las Américas contempla la utilización de los intereses de la deuda bilateral restante para desarrollar proyectos de conservación ambiental y de salud infantil. Para inicios del presente año se han anunciado ya los primeros proyectos, los cuales serán ejecutados por Organizaciones no Gubernamentales. El programa cuenta con un monto total de 41 millones de dólares a ser desembolsados en un período de 20 años en la ejecución de proyectos ambientales y de

---

<sup>33</sup> Ver **El Salvador Proceso**, Informativo semanal, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, No 534, San Salvador, 1992

supervivencia infantil<sup>34</sup>.

La Iniciativa de las Américas constituye un esfuerzo de importancia para concretizar la estrategia conservacionista presentada por el PNUMA, WWF y UICN pues contempla aspectos relacionados con la reducción de la deuda, la preservación de las condiciones ambientales y la preservación de la salud infantil. Con todo, se levantan serias dudas sobre la adecuación del proyecto a las necesidades objetivas.

Si consideramos el gasto anual de este fondo, tendríamos que para cada año existiría un monto cercano a los 18 millones de colones para la ejecución de proyectos, lo cual resulta insuficiente para hacer frente al problema ambiental del país. Especialmente si se considera que además de las prácticas nocivas para el medio ambiente descritas en el capítulo I, deben erradicarse las condiciones que determinan que cerca de un 60% de la población se encuentre en situación de pobreza, lo cual también afecta las condiciones ambientales. De acuerdo a algunos cálculos sólo para hacer frente al incremento de la pobreza entre 1989 y 1990 (deuda social) se necesitaban cerca de 1,500 millones de colones, mientras que para erradicar por completo la pobreza imperante para 1990 se necesitaban cerca de 13,200 millones de colones<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> **La Prensa Gráfica**, 4 de enero 1995

<sup>35</sup> Acevedo, C., et al, "La profundización de la pobreza en El Salvador en 1989-1990 aproximación desde la metodología de la deuda social", revista **Realidad Económico Social**, Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", No. 19-20, pp. 107-147

La cooperación del gobierno canadiense, por otra parte, es menos cuantiosa que la ofrecida por Estados Unidos, sin embargo sus lineamientos también apuntan hacia la consolidación de una estrategia ambiental nacional. Con el mencionado gobierno existe un acuerdo marco de cooperación mediante el cual se ha ofrecido un monto de 8 millones de dólares canadienses (cerca de 48 millones de colones), a ser desembolsados en un periodo de 3 años en proyectos de medio ambiente y desarrollo sostenible. Además la cooperación canadiense ha impulsado la recopilación de leyes relacionadas con el medio ambiente.<sup>36</sup> Como se verá más adelante, esta preocupación también formó parte de las prioridades de otras agencias de cooperación financiera.

### **2.3 Papel de los organismos financieros internacionales**

Actualmente llama la atención el auge que está tomando la protección del medio ambiente dentro de los esquemas de globalización de la economía. Las diferentes cumbres organizadas por el sistema de las Naciones Unidas plantean la necesidad de vincular el desarrollo económico con la preservación y recuperación de las condiciones ambientales.

En la propuesta surgida a partir de la Cumbre Hemisférica suscrita en Miami,

---

enero-abril 1991, No 19-20, pp. 107-147

<sup>36</sup> Embajada de Canadá, Oficina de Cooperación Canadiense en El Salvador e Instituto Salvadoreño de Administración Municipal, **Recopilación y análisis de leyes relacionadas con el medio ambiente**, ISAM, junio 1991

Estados Unidos, se reiteró el compromiso de avanzar hacia el libre comercio de forma consistente con la recuperación del medio ambiente y la reducción de la pobreza. Esta preocupación por la temática ecológica y la pobreza no es casual pues el funcionamiento económico sobredetermina que se registren elevados niveles de deterioro ambiental y de desigualdades sociales.

En el caso de los países latinoamericanos, la regla general es que el crecimiento de la producción también implique incremento en la pobreza y destrucción de los recursos naturales. En este marco se ubica el interés de los Estados Unidos por fomentar proyectos que se constituyan en paliativos de esta situación. En el caso de El Salvador, como se mencionó, se atenderá el área de la salud infantil y de la recuperación de las condiciones ambientales.

La preocupación por el medio ambiente fue introducida inicialmente en Centroamérica por la AID, que promovió estudios de adaptación de los esquemas institucionales y jurídicos a la necesidad de articular una estrategia de protección del medio ambiente. En este contexto, se financiaron estudios sobre leyes destinadas a la protección de los recursos naturales y complementar la estructura institucional del Estado.<sup>37</sup>

El BID, por su parte, también ha influido en la modernización del marco jurídico e institucional para cumplir con los objetivos de atención de la pobreza y el medio ambiente. Dentro de sus programas se cuenta el

---

<sup>37</sup> Barry, D., op cit.

otorgamiento de empréstitos para compensación social y restauración del medio ambiente. Entre los proyectos de estudios legislativos más destacables del BID es pertinente mencionar el impulso a reformas a la Ley General del Medio Ambiente, la Ley Forestal y a la reglamentación del uso de los recursos naturales; en cambio entre los proyectos de acción sobre el medio ambiente destaca el manejo de la parte alta de la cuenca del río Lempa <sup>38</sup>.

Sin embargo, una de las influencias más notorias de las tendencias externas que debe destacarse es la formulación de la política económica, pues el país ha asumido como propios los esquemas de ajuste que condicionan la concesión de fondos, sean estos empréstitos o donaciones.

El canje de la deuda por naturaleza no ha sido la excepción, aún y cuando fue negociado a través de la AID. Previo al otorgamiento, el país debió observar una política de reducción del déficit fiscal y de control de la liquidez monetaria tendientes a provocar una reducción considerable de la inflación. Estas políticas también tienen implicaciones sobre la reforma del Estado. De esta forma la vinculación de la estrategia ambiental con el modelo de desarrollo es íntima, y apunta hacia la implementación de las políticas económicas que allanen el camino para la globalización económica.

Considerando los condicionamientos y los destinos de los créditos y donaciones podría pensarse que el modelo de desarrollo propuesto está basado en una estrategia de

desarrollo que promueve las libertades económicas y el libre comercio, y combate el deterioro ambiental y la pobreza. Estos dos últimos factores han llegado a tener tal importancia dentro del plan de desarrollo gubernamental que no había sido evidenciada por ningún otro gobierno. Los planes de desarrollo de los gobiernos de la década del 80 se basaban más bien en el mantenimiento de una economía de guerra<sup>39</sup>, mientras que los anteriores gobiernos del Partido de Conciliación Nacional (PCN), no consideraron las realidades de la pobreza y el deterioro ecológico como líneas fundamentales de la política estatal. Esta situación, empero, no es enteramente atribuible a los gobiernos aludidos.

La estrategia definida por el gobierno para la recuperación ambiental también tiene importantes implicaciones sobre la protección contra desastres, por lo cual es necesario analizar si las mismas lograran algún impacto en la prevención y mitigación de los desastres originados por la degradación de los recursos naturales

---

<sup>38</sup> Ibid.

---

<sup>39</sup> Cfr Programa de Gobierno, Partido Demócrata Cristiano, abril 9 1984, s.e.,s.l.