

# Obligaciones ambientales de Chile derivadas de su ingreso a la OCDE

**Raúl F. Campusano Droguett**

Profesor de Derecho Internacional Público

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Master en Derecho, Universidad de Leiden, Países Bajos  
Master of Arts, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos

**Resumen:** El presente trabajo analiza desde un punto de vista orgánico y funcional, las obligaciones asumidas por Chile al ser parte del tratado Internacional relativo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.

\* \* \*

## 1. Introducción

Uno de los ámbitos en que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE<sup>1</sup>, tiene interés, competencias y atribuciones es el ambiental. Existe una estructura de trabajo en materias de medio ambiente y un número significativo de normativa ambiental expresada a través de decisiones y recomendaciones del Consejo de la OCDE. Al ingresar Chile a la organización, asume obligaciones. La primera de ellas, hacer suyo el total de las regulaciones de la OCDE. Desde la perspectiva del medio ambiente, Chile asume diversas obligaciones, partiendo por pasar a ser parte de la estructura y normativa ambiental de la OCDE. Esta normativa es interesante ya que al no ser tratados internacionales, sino más bien regulaciones internas para sus miembros, cuentan con características especiales. ¿Cuál es la naturaleza jurídica de estas regulaciones? ¿Son de naturaleza vinculante? ¿Son meras sugerencias? ¿Se encuentran dentro de la lógica del derecho blando (*soft law*)?

<sup>1</sup> El régimen jurídico básico de la OCDE está constituido por un tratado y cuatro protocolos: Tratado Constitutivo, de fecha 14 de diciembre de 1960; Protocolo complementario N° 1; Protocolo complementario N° 2; Protocolo de revisión del convenio; Protocolo complementario sobre capacidad legal, privilegios e inmunidades de la organización. El tratado de 1960 tiene como objetivo fundamental lograr, a través de la eficiencia y cooperación, fortalecer las economías de los Estados miembros, como así mismo contribuir en el fortalecimiento de aquellas economías en desarrollo, esto porque consideran "que la fuerza económica y la prosperidad son esenciales para el logro de los propósitos de las Naciones Unidas, la preservación de la libertad individual y el aumento del bienestar general". La idea de estos países de formar un grupo de cooperación surge al observar como la Organización Europea de Cooperación Económica ha logrado fortalecer la colaboración entre Estados creando una interdependencia en sus economías, fortaleciendo el concepto de eficiencia para lograr un mayor crecimiento sostenido, lo que logra un mayor bienestar de sus conciudadanos. El objetivo matriz es que aplicando los conceptos de cooperación y eficiencia a un nivel micro (parte de Europa y EE.UU.), mejorando la calidad de vida y fortaleciendo una economía global de los países miembros, donde se requiera como base la colaboración de los países económicamente desarrollados; poder aplicar esta base a un nivel macro involucrando países de distintas latitudes con el objeto de fortalecer sus economías, lo que a su vez produce mejoramiento de los derechos y garantías individuales.

En enero de 2010, Chile ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, que reúne a los treinta países más desarrollados del mundo, pasando a ser el miembro número treinta y uno. De esta forma, como se ha señalado por diversas autoridades, nuestro país ingresa a las ligas mayores y, si bien es cierto, los beneficios son numerosos y evidentes, también deben considerarse las exigencias y desafíos que esta membresía conlleva.

Desde la perspectiva del medio ambiente y la sustentabilidad, es mucho lo que Chile puede aprender y mejorar siendo parte de la organización. Tan solo por el hecho de haber sido admitido, luego de aprobar exigentes exámenes y revisiones, ya es posible identificar los ajustes y ordenamientos que hubo que emprender para lograr el resultado señalado. Ahora que nuestro país es OCDE, parece apropiado revisar aquí la política ambiental de la OCDE, esto es, la política ambiental que Chile se ha obligado a hacer suya de hoy en adelante.

Ciertamente, analizar la naturaleza jurídica de las obligaciones que asume Chile al ingresar a la OCDE es un emprendimiento de largo aliento. La hipótesis de trabajo que se manejará aquí y que será desarrollada en un trabajo futuro, es la naturaleza legal *sui generis* de las obligaciones derivadas de la pertenencia a la OCDE, en línea con el desarrollo teórico y práctico del "*soft law*"<sup>2</sup>. Aquí se analizará el sector del medio ambiente y se explorará alrededor de algunas

---

<sup>2</sup> En relación con el "*soft law*", como señala Sands, en su ya clásico texto, más allá de las fuentes tradicionales del derecho, esto es, aquellas que establecen obligaciones legalmente vinculantes, existen también reglas de "*soft law*" o derecho blando, que no son vinculantes per se, pero que juegan un importante rol en el campo del derecho internacional del medio ambiente, a través de apuntar la dirección hacia la que probablemente avanzarán las obligaciones vinculantes en su momento. Todo lo anterior, a través de establecer, de manera informal, normas de conducta aceptable. También por medio de ir de alguna manera "codificando" (Entiéndase aquí no en el sentido estricto y técnico, sino en cuanto a ir construyendo un set de normas articuladas y dentro de una sistematización dada.) o posiblemente reflejando reglas de derecho consuetudinario. El autor nos recuerda que debe también tenerse presente que, aunque las reglas del derecho internacional público primariamente regulan las relaciones entre Estados, hoy se acepta en forma generalizada que los Estados no son más los únicos sujetos de derecho internacional, esto es, aquellos que gozan de personalidad jurídica internacional y, por ello, estas reglas pueden, y de hecho así sucede, imponer obligaciones a otros miembros de la comunidad internacional, particularmente a las organizaciones internacionales, y en alguna extensión más acotada, al sector no gubernamental, incluyendo a los individuos y a las corporaciones comerciales internacionales MNE. Dupuy subraya lo paradójico del término "*Soft Law*" que, a su vez, busca definir un fenómeno ambiguo. En efecto, es paradójico ya que, desde una perspectiva general y tradicional, las reglas del derecho son "duras", esto es, obligatorias o simplemente no se trata de reglas de derecho. Es un fenómeno ambiguo debido a que la realidad a la que se refiere, tomando en cuenta sus efectos legales y también sus manifestaciones, son a menudo difíciles de identificar en forma clara. Algunos estudiosos del derecho sienten incomodidad con el concepto y con el proceso: se trata de un estiramiento de lo autorizado más allá de lo recomendable y sin vislumbrar los objetivos valiosos que tal acción podría justificar. Dupuy señala que, a pesar de lo anterior, es posible observar hoy un nuevo proceso de creación normativa y que lleva ya algunas décadas. El "*soft law*" constituye parte del proceso contemporáneo de producción de normas jurídicas, pero, como fenómeno social, sobrepasa evidentemente las categorías legales clásicas, tradicionales y familiares, con las que los juristas describen usualmente y explican la creación y la autoridad legal de las normas internacionales. En otras palabras, Dupuy puntualiza que el "*soft law*" es una complicación, ya que o no existe aún o no es solo derecho. Ver Campusano 2009.

de las obligaciones de contenido ambiental aplicables a Chile. En una futura oportunidad se profundizará el tema de la naturaleza jurídica propiamente tal. Así, en este texto se abarcarán tres materias. Primero, se explicará la “Perspectiva Ambiental para el año 2030”, texto básico y central de la política ambiental de la OCDE. En segundo término, se analizará la estrategia de crecimiento verde, que se levanta como el nuevo paradigma de sustentabilidad. En tercer lugar y final, se señalarán algunas de las obligaciones que Chile tiene en materia de medio ambiente y sustentabilidad como miembro pleno de la organización.

### **Instrumentos legales de la OCDE**

La Convención de la OCDE y todas las reglas internas de la Organización en materias de gestión financiera, de recursos humanos, clasificación de los documentos y de reglamentos y de gobernanza. Tener un Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades con la OCDE. Chile debe aceptar y cumplir estas normas.

Las Decisiones del Consejo. Legalmente vinculantes para los miembros. OCDE considera que para sus miembros tienen el mismo tipo de obligaciones que emanan de tratados internacionales. Los más importantes son las agrupaciones normativas conocidas como “los Códigos”. Chile debe aceptar las decisiones, pero puede hacer observaciones que lo excluyen de ciertas de sus obligaciones, en un sentido similar a la aplicación de reservas en un tratado internacional<sup>3</sup>.

Las Recomendaciones del Consejo. No son legalmente vinculantes, pero se espera que los miembros las cumplan y se utiliza la presión de los pares para ello. Chile debe aceptarlas, pero puede hacer observaciones o negociar un plazo para su aplicación plena.

Las Declaraciones. Establecen compromisos de política. Chile debe aceptarlas con la posibilidad de hacer observaciones. Un ejemplo en esta materia es el caso de la Declaración de la OCDE sobre Inversión Internacional y Empresas Multinacionales. Pero aquí también opera el mecanismo que hace que Chile deja de relacionarse con esta declaración en calidad de no-miembro, y comienza a hacerlo en calidad de miembro de la organización<sup>4</sup>.

Acuerdos y compromisos adoptados solamente por algunos miembros. Chile debe analizar y decidir cuáles de los acuerdos y compromisos existentes son consistentes con sus intereses y políticas, accediendo a ellos.

Acuerdos o convenios internacionales. La OCDE se relaciona con un número importante de acuerdos internacionales, como por ejemplo, el Convenio Inter-

<sup>3</sup> Sáez, 2010.

<sup>4</sup> Sáez, 2010.

nacional para el Combate del Cohecho a los Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Internacionales de Negocios<sup>5</sup>.

## 2. Perspectiva ambiental para el 2030

La perspectiva ambiental para el 2030 tiene tres pilares sobre los cuales se sustenta. Primero, que las decisiones que se tomen hoy afectarán el medio ambiente mañana (energía, transporte, pesca, etc.). Segundo, que varios de los más importantes problemas son de escala global, como por ejemplo, el cambio climático, la pérdida de biodiversidad, la desertificación, el deterioro de ecosistemas, y la contaminación de aguas y aire. En tercer término, el documento de la OCDE busca asistir a los tomadores de decisiones, que deben decidir acciones de acuerdo con mandatos de corto plazo, con proyecciones de largo plazo.

En esta perspectiva, surge la pregunta sobre si es posible lograr y financiar soluciones de políticas públicas a los desafíos ambientales señalados en el párrafo anterior. La respuesta de la OCDE es un sí condicional. En efecto, sí es posible lograr este resultado, pero solo si se tienen en consideración las siguientes variables. Así, sí es posible el financiamiento si se compara con el crecimiento económico esperado para las próximas décadas. Las proyecciones muestran un incremento significativo. También es relevante comparar los costos estimados con el costo de la inacción. En el evento que no se adopten las medidas adecuadas, los costos por los daños y deterioros son muy altos y posiblemente incalculables. También es importante identificar y optar por políticas de solución acertadas de bajo costo. Finalmente, esta aproximación optimista se estima viable si se empieza hoy. El precio de dilatar la toma de decisiones hoy podría significar la no viabilidad de la estrategia.

La propuesta de recomendaciones específicas de la Perspectiva para el 2030 de la OCDE, se construye sobre la base de cuatro ideas fuerza: primero, hacer énfasis en poner un precio a las conductas que se desean desincentivar (impuestos verdes, precio del agua, permisos de emisión transables, etc.). La idea es que a través de estas acciones se estaría arribando a los precios correctos. En segundo lugar, es imperativo eliminar los subsidios dañinos al medio ambiente (a los combustibles fósiles, a la producción agrícola, a los biocombustibles). Ciertamente, esta es una propuesta polémica y no compartida por todos, aunque en general es posible encontrar acuerdos en la mesa de negociaciones, lo que no siempre se traduce en que las políticas finalmente aplicadas a nivel doméstico reflejen fielmente tales acuerdos<sup>6</sup>. En tercer lugar, se propone

<sup>5</sup> Sáez, 2010.

<sup>6</sup> Varios países OCDE mantienen políticas agrícolas proteccionistas que son incompatibles con lo aquí señalado. El tema de los biocombustibles también es objeto de intenso debate en la actualidad.

la promoción de uso de regulaciones y estándares, apoyo a la investigación y desarrollo, y uso de ecoetiquetado. En cuarto lugar, se busca fortalecer la idea que los Ministerios de medio ambiente requieren el apoyo de otros Ministerios, como por ejemplo, Hacienda, Economía, y los Ministerios sectoriales. Sin esta coordinación y apoyo, es difícil que los Ministerios de medio ambiente puedan lograr sus objetivos.

En relación con la pregunta sobre por qué actuar ahora, el texto de la OCDE observa que hay enormes oportunidades de inversión en las próximas décadas en las diversas economías que están creciendo rápidamente. También previene en contra de comprometerse hoy con decisiones de uso de combustibles fósiles y construcciones de baja eficiencia energética, cuyos efectos y consecuencias negativas serán difícil de revertir en el futuro. También es importante poner un alto nivel de cuidado hoy para evitar daños irreversibles a los ecosistemas y pérdida de biodiversidad.

El programa ambiental de la OCDE tiene por finalidad asegurar un crecimiento económico global que sea ambientalmente sustentable. Esta estrategia ha sido denominada por la OCDE como crecimiento verde y comprende aspectos de economía ambiental, integración de políticas públicas, análisis de variables de la globalización, e implementación y *accountability*. El programa se relaciona y trabaja también con países no miembros, interesados y otras organizaciones gubernamentales.

Desde una perspectiva organizacional, existe un Directorado Ambiental en el que trabajan alrededor de cien funcionarios (científicos y economistas en su mayoría), con un presupuesto de 10.7 millones de euros al año. Los temas de trabajo del Directorado son los siguientes: Cambio climático, biodiversidad, agua, sustancias químicas, revisiones de performance ambiental (Chile 2005), información ambiental, y perspectiva ambiental, instrumentos de política ambiental, ecoinnovación, globalización, y eficiencia en el uso de recursos.

También existe un Comité de Políticas Ambientales, compuesto, a su vez, de varios grupos de trabajo:

- Grupo de trabajo de políticas globales y estructurales
- Grupo de trabajo de performance ambiental
- Grupo de trabajo de políticas ambientales nacionales
- Grupo de trabajo de sustancias químicas, pesticidas y biotecnología

Por otra parte, hay varios otros comités sustantivos de materias conjuntas relevantes en forma directa para el comité de medio ambiente:

- Grupo de trabajo de comercio y medio ambiente
- Grupo de trabajo conjunto de agricultura y medio ambiente
- Reuniones conjuntas de expertos en impuestos y medio ambiente

### **3. Estrategia de Crecimiento Verde**

La OCDE ha lanzado una propuesta paradigmática para abordar el desafío ambiental, denominándola Estrategia de Crecimiento Verde. La estrategia fue dada a conocer en junio del 2009, durante la reunión de Ministros de finanzas, a través de la Declaración de la OCDE sobre Crecimiento Verde.

La declaración señala que la recuperación económica y el crecimiento económico social y ambientalmente sostenible son desafíos clave que todos los países enfrentan hoy. En este marco, para que los países puedan avanzar a una economía sostenible de bajo uso de combustibles fósiles, la cooperación internacional en el desarrollo y difusión de tecnologías limpias será fundamental. La OCDE puede asistir a los países en sus esfuerzos por construir economías sustentables. Se pone acento en que “verde” y “crecimiento” son conceptos que pueden ir de la mano. También en la promoción de inversiones verdes y en la gestión sustentable de los recursos naturales. Debe haber un incentivo a reformas de políticas nacionales para acabar con incentivos negativos, como por ejemplo subsidios a combustibles fósiles. De la misma forma debe haber una estrecha coordinación de las políticas de crecimiento verde con las políticas del mercado laboral y de formación de capital humano.

Un aspecto central de la declaración es la opción por fortalecer la cooperación internacional, a través del desarrollo de tecnologías limpias y apoyo a países en desarrollo en cambio climático, pérdida de biodiversidad y gestión del agua. De la misma forma, se da relevancia a la importancia de la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales, y se propone fortalecer la coordinación de esfuerzos de cooperación internacional para el crecimiento verde con países en desarrollo.

Sobre las bases señaladas, la declaración de los ministros de finanzas invita a la OCDE a desarrollar una estrategia de crecimiento verde para lograr la recuperación económica y un crecimiento económico social y ambientalmente sostenible.

La propuesta de crecimiento verde de la OCDE diagnostica que los desafíos del medio ambiente y del uso de recursos presentan problemas para el crecimiento económico en el largo plazo. También que la inacción tiene un costo alto, y que la crisis global subraya la necesidad de un nuevo paradigma de crecimiento. Bajo estos supuestos, se insta a la organización a ayudar a los

países a promover el crecimiento económico, reduciendo la contaminación y el uso ineficiente de los recursos, y manteniendo la biodiversidad, y a separar el crecimiento económico de los impactos ambientales.

Así, los elementos de la estrategia comprenden una política marco para el crecimiento verde, un modelo de medición de crecimiento, y un set de políticas y aproximaciones que los países pueden usar para equilibrar mejor la eficiencia económica, la efectividad ambiental y la equidad social.

Los desafíos principales que aborda la estrategia son reducir emisiones de GEI, reducir la contaminación, mantener la biodiversidad, minimizar los residuos, y aumentar la eficiencia en el uso de recursos naturales y materias primas.

Las prioridades de políticas son cuatro. Primero, un marco de mediciones del nuevo crecimiento (medición de capital/servicios ambientales; consideraciones de calidad de vida). En segundo lugar, la reestructuración industrial (tecnologías verdes). En tercer término, empleo (trabajos verdes, equilibrios entre ganadores y perdedores, desarrollo de competencias, y balance del mercado laboral). Finalmente, la cuarta prioridad de política es la equidad social (políticas laborales y sociales, impactos distributivos, y reducción de la pobreza global).

Los pilares de la estrategia son la internalización de las externalidades, precio verdadero de la economía basada en combustibles fósiles, subsidios negativos para el medio ambiente, sistemas de emisión transables, impuestos, valoración de servicios ecosistémicos, y finalmente, un tema de regulación: hacerse cargo de las fallas del mercado.

Por cierto, el modelo que se propone tiene condiciones de eficacia. Primero, es necesario que se implementen inversiones verdes y que éstas aproximaciones se reflejen en las políticas sobre inversiones. También se requiere que se produzca una liberalización del comercio de bienes y servicios verdes<sup>7</sup> y una producción más verde<sup>8</sup>. También se necesita un consumo más verde<sup>9</sup>. Desde la perspectiva del sector público, debe existir un sistema de compras públicas verdes, un estilo de gobernanza que considera diferentes puntos de vista, y transferencia internacional de tecnología.

La estrategia, como virtualmente todo trabajo o iniciativa de la OCDE, pone gran interés en las mediciones y estadísticas. En este contexto, el tema de los indicadores se encuentra explícitamente tratado en la declaración y se hace un llamado a los países en el sentido de ir más allá del Producto Interno Bruto

<sup>7</sup> Créditos a exportaciones.

<sup>8</sup> Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales.

<sup>9</sup> Tema de la información a consumidores.

(GDP), considerando los aspectos ambientales en general y los impactos de la relación entre medio ambiente y consumo. De la misma forma, se menciona también el tema del bienestar de las personas y se hace referencia al trabajo de la Comisión Stiglitz/Sen.

Para llevar a buen efecto los postulados de la estrategia, la declaración detalla el aporte de la OCDE en este emprendimiento, subrayando su capacidad de análisis y de elaboración de un marco de políticas<sup>10</sup>, un conjunto de herramientas<sup>11</sup>, el levantamiento de un espacio de revisión de pares<sup>12</sup>, la propuesta de mejores prácticas, y por cierto, indicadores.

El cronograma de acción ya está fijado con precisión (como suele ser en las acciones de la organización): en mayo 2010 se dará a conocer el informe provisional con análisis preliminar. Se presenta en la Reunión 2010 del Consejo a nivel Ministerial (MCM). Y en mayo 2011 se dará a conocer el Informe Final de Estrategia de Crecimiento Verde. Se presenta en la Reunión 2011 del Consejo a nivel Ministerial (MCM).

#### **4. Chile en la OCDE**

Desde una perspectiva global, al firmar el Convenio de Adhesión a la OCDE, Chile aceptó las siguientes obligaciones generales:

- Acepta los objetivos de la Organización, establecidos en el artículo 1 de la Convención<sup>13</sup>.
- También acepta el Informe del Comité Preparatorio de la OCDE, de diciembre de 1960.
- También acepta todas las promesas y compromisos establecidos en los artículos 2 y 3 de la Convención<sup>14</sup>.
- También acepta los Protocolos Suplementarios N° 1 y N° 2 de la Convención<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> *Policy framework.*

<sup>11</sup> *Toolkit.*

<sup>12</sup> *Peer review.*

<sup>13</sup> Art. 1: Relativo a los objetivos de la OCDE.

<sup>14</sup> Art. 2: Relativo a los compromisos de los Estados miembros. Art. 3: Relativo a la forma de lograr la consecución de los objetivos y compromisos.

<sup>15</sup> Protocolo complementario N° 1 de la convención sobre la OCDE. Fue firmado el 14 de diciembre de 1960, en París, en el que se acordó lo siguiente: 1. La representación en la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos de las Comunidades Europeas, creada por los Tratados de París y de Roma

- También acepta todas las decisiones, resoluciones, reglas, regulaciones y conclusiones adoptadas por la Organización relacionadas con su gestión y funcionamiento incluidas aquellas vinculadas a las contribuciones financieras de los miembros, otras materias financieras y de presupuesto, materias de personal, materias procedimentales, gobierno de la organización y relaciones con no miembros.
- También acepta las declaraciones financieras de la Organización.
- También acepta los métodos de trabajo de la Organización.
- También acepta todos los instrumentos legales de la Organización que estén vigentes al momento de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a Chile a ser parte de la Convención con las observaciones especificadas en los Anexos 1 al 5 del Convenio de Adhesión, del cual forman parte integral. En relación con todo instrumento legal adoptado entre la fecha de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar a Chile a ser parte de la Convención y la fecha en que Chile deposite su instrumento de adhesión, Chile deberá expresar su posición en cada instrumento, dentro de los tres meses contados desde su adopción.

Desde una perspectiva más específica, hay cuatro ámbitos de obligaciones y declaraciones que Chile adopta al momento de acceder a la Convención de la OCDE:

1. Acuerdo de Privilegios e Inmidades de la Organización. De acuerdo con el artículo 23 (1) del Acuerdo entre Chile y la OCDE sobre Privilegios, Inmidades y Facilidades Garantizadas a la Organización<sup>16</sup>, Chile informará

---

de 18 de abril de 1951 y 25 de marzo de 1967, se regirá conforme a las disposiciones institucionales de esos tratados. 2. Las Comisiones de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de Energía Atómica, así como la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, participarán en los trabajos de esta Organización. Protocolo complementario N° 2 de la convención sobre la OCDE. Fue firmado el 14 de diciembre de 1960, en París, en el que se acordó lo siguiente: La Organización goza de capacidad jurídica y la Organización, sus funcionarios y los representantes de sus miembros cerca de la misma gozan de los privilegios, exenciones e inmidades siguientes: a) En el territorio de las Partes Contratantes del Convenio de Cooperación Económica Europea de 16 de abril de 1948, de la capacidad jurídica, de los privilegios, exenciones e inmidades previstos en el Protocolo adicional número 1 a ese Convenio; b) En Canadá, de la capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmidades previstos en cualquier Convenio o Acuerdo sobre la capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmidades que se establezcan entre el Gobierno de Canadá y la Organización; c) En los Estados Unidos, de la capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmidades previstos en la Orden ejecutiva número 10.133 de 27 de junio de 1950, conforme a las disposiciones de la "International Organizations Immunities Act"; d) En cualquier otro país, de la capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmidades previstos en cualquier Convenio o Acuerdo sobre la capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmidades que se acordara entre el Gobierno interesado y la Organización.

<sup>16</sup> Firmado el 28 de mayo de 2009.

- a la OCDE el cumplimiento de todos los requerimientos domésticos para la entrada en vigor del acuerdo<sup>17</sup>.
2. Participación en Actividades y Organismos Opcionales de la OCDE. Chile declaró su deseo de participar en ciertas actividades y organismos opcionales de la OCDE una vez que se haga miembro de la organización<sup>18</sup>. En ese contexto, Chile reconoce que para ciertos de estos organismos y actividades existen procedimientos específicos de ingreso, participación y membresía plena que deben ser seguidos y cumplidos.
  3. Terminación de Acuerdos Anteriores con la Organización. Chile nota que, desde la fecha de su acceso a la Organización (aceptando la Convención Constitutiva), los acuerdos previos existentes entre la República y la OCDE, relativos a su participación como no-miembro en algunos organismos de la OCDE, se entenderán como terminados<sup>19</sup>.
  4. Informes a los Comités de la OCDE luego de la Adhesión. Chile acepta entregar informes de avance a Comités de la OCDE seleccionados, luego de la adhesión, de acuerdo con lo establecido en la Decisión del Consejo que opta por invitar a Chile a acceder a la OCDE.

De esta forma, el ingreso de un nuevo miembro asume que éste se pone al día haciendo suya toda la legislación vigente de la Organización. Adicionalmente, el nuevo miembro debe también asumir obligaciones específicas en los distintos ámbitos de competencia de la Organización. Esto, por cierto, se aplica también al campo ambiental. En otras palabras, Chile debe asumir y obedecer toda la regulación ambiental vigente en la Organización. El único expediente de singularización se encuentra dado por la posibilidad de lograr una aplicación gradual de las mencionadas obligaciones. En efecto el nuevo miembro puede negociar con la Organización cuáles decisiones y recomendaciones de la OCDE se aplicarán de inmediato en su territorio nacional, y cuáles tendrán un plazo para ser aplicables y aplicadas.

Chile tiene una larga historia de contactos y relación con la OCDE. Desde la perspectiva ambiental, una fecha importante es el 2005, año en que tiene lugar la revisión de las políticas y legislación ambiental chilenas<sup>20</sup>. Este fue un evento de mucho significado, ya que la Organización pudo observar lo desarrollado

---

<sup>17</sup> Chile aceptó que el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades debe haber entrado en vigor para la fecha del depósito de su instrumento de adhesión a la OCDE.

<sup>18</sup> De acuerdo con lo establecido en el Anexo VI del Acuerdo de Adhesión.

<sup>19</sup> Por cierto, desde la fecha de su ingreso, Chile participará en tales organismos en calidad de miembro pleno.

<sup>20</sup> OECD Environmental Performance Review: Chile. 2005.

que era el sistema de políticas y legislación ambiental de Chile, lo que abrió la puerta a iniciar conversaciones de postulación a la organización, materia que se concreta el año 2007, en que se elabora el Mapa de Ruta para el acceso de Chile a la OCDE. La organización invita a un número de países, Chile entre ellos, a iniciar el proceso de acceso a la OCDE. Entre los años 2007 y 2009 Chile se somete a una serie de exámenes y presentaciones de avances en todos los ámbitos de competencia de la OCDE, siendo evaluado favorablemente en todos ellos, incluido el aspecto ambiental. Finalmente, en enero de 2010 la OCDE acoge a Chile como miembro pleno de la organización.

¿Qué tareas se levantan para Chile, en el campo del medio ambiente, ahora que el país es miembro de la OCDE? En primer lugar, hay tareas de designación. En efecto, Chile debe designar un representante de alto nivel para el Comité de Política Ambiental y el Comité de Substancias Químicas. Este representante será el enlace con el Secretariado de la OCDE, deberá actuar de coordinador de la posición de Chile emanada del Ministerio del Medio Ambiente y de los Ministerios sectoriales (comentarios e inputs), y presidir la delegación chilena ante los EPOC y Comité de Químicos.

En segundo lugar, Chile debe designar un Consejero Ambiental para la OCDE, que será el contacto principal en la organización, en París. El Consejero deberá seguir los temas ambientales y asistir a las reuniones de contenido ambiental. En tercer lugar, Chile deberá designar un Experto para cada grupo de trabajo ambiental que deberá hacer seguimiento al tema de su especialidad y asistir a las reuniones.

En tercer lugar también hay tareas propias de la membresía. Chile debe participar en las reuniones de los grupos de trabajo, subgrupos de trabajo y comités (intervalos de seis a ocho meses) y contribuir al trabajo sustantivo de la organización. Así, por ejemplo, deberá completar y actualizar los cuestionarios del estado del medio ambiente (SOE), levantar una base de datos de instrumentos económicos, dar respuesta de encuestas, hacer comentarios a papers sustantivos, ofrecerse como voluntario para estudio de casos, desempeñar trabajo entre reuniones, solicitar acceso al sistema de información en línea (OLIS) y, específicamente en el campo ambiental, contribuir en la gestión del Comité (i.e. se está discutiendo el presupuesto y la reforma del comité).

En cuarto lugar, Chile debe cumplir a cabalidad los compromisos ambientales establecidos en el Acuerdo de Acceso. La regla es que la OCDE ha elaborado un número de decisiones y recomendaciones que todos los miembros de la organización deben cumplir en forma estricta. Chile solicitó diversos plazos para cumplir con determinados instrumentos legales de la OCDE. Dentro del plazo de dos años, Chile deberá presentar un Informe de Avance al EPOC y al Comité de Químicos, sobre las acciones tomadas para la implementación de

tales instrumentos legales. Con posterioridad, deberá presentar informes de acuerdo con lo que se estime necesario.

La OCDE tiene varios instrumentos de asistencia, pero en el acuerdo de acceso se observó que en la actualidad Chile no financia proyectos de asistencia al desarrollo que pudieran tener impactos ambientales, por lo que no le serían aplicables<sup>21</sup>.

La OCDE también cuenta con instrumentos sobre países fronterizos, pero en el acuerdo de acceso se observó que los países con que Chile tiene fronteras no son miembros de la OCDE, por lo que no se encuentran en la obligación de cumplir con instrumentos legales de la OCDE<sup>22</sup>.

En materia de energía, se observó que, aunque el gobierno chileno tiene un sistema de evaluación de impacto ambiental (EIA) para asegurar que el lugar de las instalaciones sea óptimo, la electricidad es generada por el sector privado y el rol del Estado se dirige a asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental y no a determinar el lugar de las instalaciones de energía<sup>23</sup>.

Finalmente, en relación con el resto de instrumentos de contenido ambiental de la OCDE, se estableció en el acuerdo de acceso que Chile debería cumplirlos a cabalidad, sobre la base de una distinción cronológica que los dividió en cuatro grupos. El primer grupo de instrumentos debería cumplirse a finales del 2010. El segundo grupo a finales del 2011. El tercero a finales del 2012 y el cuarto, a finales de 2013.

Para finales del año 2010, Chile acepta implementar estos instrumentos de la OCDE:

- Recomendación del Consejo sobre el Uso de Instrumentos Económicos para la Promoción de la Conservación y el uso Sustentable de la Biodiversidad<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Recommendation of the Council concerning an Environmental Checklist for Possible Use by High-Level Decision-Makers in Bilateral and Multilateral Development Assistance Institutions [C(89)2]. Recommendation of the Council on Measures Required to Facilitate the Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes [C(86)26]. Recommendation of the Council on Environmental Assessment of Development Assistance Projects and Programmes [C(85)104]. Declaration on Integrating Climate Change Adaptation into Development Co-operation [C(2006)94].

<sup>22</sup> Recommendation of the Council for Strengthening International Co-operation on Environmental Protection in Frontier Regions [C(78)77]. Recommendation of the Council for the Implementation of a Regime of Equal Right of Access and Non-Discrimination in Relation to Transfrontier Pollution [C(77)28]. Recommendation of the Council on Equal Right of Access in Relation to Transfrontier Pollution [C(76)55]. Recommendation of the Council on Principles concerning Transfrontier Pollution [C(74)224].

<sup>23</sup> Recommendation of the Council concerning the Reduction of Environmental Impacts from Energy Production and Use [C(76)162].

<sup>24</sup> [C(2004)81].

- Recomendación del Consejo sobre Prevención y Control Integrado de la Contaminación<sup>25</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre la Aplicación del Principio Contaminador Pagador a la Contaminación Accidental<sup>26</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Medio Ambiente y Turismo<sup>27</sup>.

Para finales del año 2012, Chile acepta implementar estos instrumentos de la OCDE:

- Recomendación del Consejo sobre Productividad de Recursos<sup>28</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Gestión Ambientalmente Adecuada de Desechos<sup>29</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Flujos Materiales y Productividad de Recursos<sup>30</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Políticas de Gestión de Recursos Hídricos; Integración, Gestión de Demanda, y Protección de Aguas Subterráneas<sup>31</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Recuperación de Desechos de Papel<sup>32</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Reuso y Reciclado de Contenedores (envases) de Bebestibles<sup>33</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre una política Integral de Gestión de Residuos<sup>34</sup>.

---

<sup>25</sup> [C(90)164].

<sup>26</sup> [C(89)88].

<sup>27</sup> [C(79)115].

<sup>28</sup> [C(2008)40].

<sup>29</sup> [C(2004)100].

<sup>30</sup> [C(2004)79].

<sup>31</sup> [C(89)12].

<sup>32</sup> [C(79)218].

<sup>33</sup> [C(78)8].

<sup>34</sup> [C(76)155].

Para finales del año 2011, Chile acepta implementar estos instrumentos de la OCDE:

- Decisión del Consejo sobre Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos destinados a Operaciones de Recuperación<sup>35</sup>.
- Decisión-Recomendación del Consejo para la Reducción de los Movimientos Transfronterizos de Desechos<sup>36</sup>.
- Decisión del Consejo sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos<sup>37</sup>.

Para finales del año 2010, Chile acepta implementar estos instrumentos de la OCDE:

- Decisión-Recomendación del Consejo sobre la Exportación de Desechos Peligrosos desde el Área de la OCDE<sup>38</sup>.
- Decisión-Recomendación del Consejo sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos<sup>39</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Fortalecimiento de la Performance Ambiental en las Compras Públicas<sup>40</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Información Ambiental<sup>41</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Fortalecimiento de la Performance Ambiental del Gobierno<sup>42</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Indicadores e Información Ambiental<sup>43</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Fortalecimiento de Políticas de Reducción de Ruidos<sup>44</sup>.

---

<sup>35</sup> [C(2001)107].

<sup>36</sup> [C(90)178].

<sup>37</sup> [C(88)90].

<sup>38</sup> [C(86)64].

<sup>39</sup> [C(83)180].

<sup>40</sup> [C(2002)3].

<sup>41</sup> [C(98)67].

<sup>42</sup> [C(96)39].

<sup>43</sup> [C(90)165].

<sup>44</sup> [C(85)103].

- Recomendación del Consejo sobre Carbón y Medio Ambiente<sup>45</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Políticas de Reducción de Ruidos<sup>46</sup>.
- Recomendación del Consejo sobre Reducción de Impactos Ambientales del Uso de Energía en el ámbito doméstico y en el sector comercial<sup>47</sup>.

A modo de conclusión, parece apropiado subrayar que las tareas y obligaciones ambientales propias de la OCDE son propias de las ideas e instituciones más actuales de valores, principios, políticas y gestión ambiental, por lo que deben entenderse como un significativo salto hacia adelante en nuestra comprensión y praxis ambiental, y que nos debieran situar en la ruta de un mejor y correcto desarrollo económico, social y ambiental.

A la fecha de publicación de este artículo, quedarán seis meses para el cumplimiento de las obligaciones comprometidas para fines de 2010. La meta es ambiciosa, pero no imposible. Sin embargo, requerirá de una fuerte voluntad nacional y el compromiso de todas las partes involucradas. Desde enero del año 2011 Chile empezará a vivir, desde la perspectiva del medio ambiente, en estado de régimen OCDE, de la misma forma que todos los demás Estados miembros. Es un nuevo escenario respecto del cual el país no tiene experiencia previa. Es razonable pensar que habrá escenarios nuevos, con sus desafíos y oportunidades. Las preguntas que aparecen sobre la naturaleza jurídica de las obligaciones ambientales derivadas del ingreso de Chile a la OCDE, remiten de inmediato a los temas generales de la relación entre derecho internacional y derecho nacional. ¿Se asemejan estas obligaciones a la teoría general del tratado<sup>48</sup> o más bien se acercan a la teoría y práctica del “*soft law*”?<sup>49</sup>

<sup>45</sup> [C(79)117].

<sup>46</sup> [C(78)73].

<sup>47</sup> [C(77)109].

<sup>48</sup> Debiendo entonces someterse a las reglas constitucionales de incorporación de tratados en el ordenamiento jurídico de Chile.

<sup>49</sup> Bodansky ha escrito sobre el derecho internacional del medio ambiente declarativo, esto es, aquel que no tiene (o puede no tener) fuerza vinculante frente a un tribunal internacional y que, sin embargo, es derecho, o al menos así es percibido por los Estados. Y es que el elemento clave aquí es la percepción, esto es, la idea de estar frente a una norma jurídica y no frente a un simple uso o práctica, ya que, ¿no es ese precisamente el justificante actual de la naturaleza jurídica del derecho internacional, frente a aquellos que han pretendido juzgarlo de acuerdo con su falta de imperio? Puede ser que normas declarativas no sean cumplidas a cabalidad por parte de los Estados, pero parece interesante observar la actitud de los Estados al no cumplir tales normas. En efecto, pareciera ser que la mayor parte de los Estados que no cumple con normas ambientales declarativas elabora alguna explicación, justificante o eximente para ello. ¿Por qué habría de hacer tal cosa si se tratara de normas no jurídicas? De hecho, frente a usos y costumbres no hay Estado que sienta el deber de elevar alguna explicación por incumplimiento. Bodansky señala que el análisis de determinar si estamos frente a la presencia de derecho consuetudinario puede resolver algunas de estas situaciones, pero no todas. Precisamente es allí, ante aquellas situaciones no resueltas a través del expediente del derecho consuetudinario internacional, que la norma de derecho blando decide su residencia. La hipótesis de Bodansky es que estas funciones de

## 5. Referencias

Álvarez, Rodrigo. "Chile en la OCDE". Presentación powerpoint. Seminario Chile en la OCDE: Oportunidades y Desafíos. Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. Santiago, 13 de abril 2010.

Campusano Droguett, Raúl F. "Chile en la OCDE: Una Nueva Mirada a la Sustentabilidad". Revista de la Facultad de Negocios y Marketing. Universidad del Pacífico, Santiago, Mayo 2010.

Campusano Droguett, Raúl F. "Soft Law" y el Derecho Internacional de Medio Ambiente. Jornadas de Derecho Público 2009. Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile Próximo a publicarse en la Revista de la Facultad de Derecho de la PUC.

OECD. Agreement on the Terms of Accession of the Republic of Chile to the Convention on the Organization for Economic Co-Operation and Development. París, 2009.

OECD. Declaration on Green Growth. C/MIN (2009)5. París, 2009.

OECD. Green Growth: Overcoming the crisis and beyond. París, 2009.

OECD: Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention. C(2007)100. París, diciembre 2007.

OECD Environmental Outlook to 2030. París, 2001.

OECD. Convention on the Organization for Economic Co-operation and Development. París, 1960.

Novik, Ana. Examen de Acceso a la OCDE: Compromisos en Inversiones y Comercio. Presentación powerpoint. Seminario Chile en la OCDE: Oportunidades y Desafíos. Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. Santiago, 13 de abril 2010.

Protocolo complementario N° 1 de la Convención sobre la OCDE.

Protocolo complementario N° 2 de la Convención sobre la OCDE.

Protocolo de revisión del convenio de cooperación económica europea de 16 de abril de 1948.

---

normas internacionales de medio ambiente no dependen de resolver el problema de su estatus legal. Así, el debate sobre si el principio precautorio forma parte del derecho consuetudinario ambiental internacional o no, es ajeno a la realidad que se forma a su alrededor marcando el tono de la discusión ambiental contemporánea, sea que se esté a favor o en contra. En efecto, hoy simplemente no es posible ignorar la existencia del principio precautorio. Se puede, por cierto, y se hace permanentemente, impugnar su validez ideológica y práctica, se puede poner en duda su recogimiento consuetudinario, se puede hasta dudar de su aplicación práctica en aquellos textos vinculantes que lo han recogido, pero, insisto, no se puede negar que el debate a su respecto existe y por ello el principio precautorio ya ha ganado su primera batalla: la de existir. Una vez conquistada esa colina, la siguiente meta es servir de base a la discusión que conformará la plataforma de la regulación ambiental futura. Y allí estará el principio precautorio y si esto es o no derecho blando podrá dejarse a los teóricos. Mientras tanto sus efectos se harán sentir igual. Sobre este tema, ver Campusano 2009.

Protocolo complementario N° 1 convenio de cooperación económica europea, capacidad legal, privilegios e inmunidades de la organización (París 16 de abril de 1948).

Sáez, Raúl. El Proceso de Ingreso de Chile a la OCDE. Presentación powerpoint. Seminario Chile en la OCDE: Oportunidades y Desafíos. Facultad de Derecho, Universidad del Desarrollo. Santiago, 13 de abril 2010.

Visser, Rob. The OECD Green Growth Strategy. Powerpoint Presentation. Santiago, enero 2010.

Visser, Rob. The OECD Environment Program. Powerpoint Presentation. Santiago, enero 2010.