

Capítulo 1

Introducción

La gestión ambiental ha avanzado notablemente en la América Latina y el Caribe en la última década, particularmente después de haberse celebrado la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Existe una mayor conciencia pública sobre los problemas ambientales y se cuenta con una mejor comprensión de las complejas relaciones existentes entre medio ambiente y desarrollo, hecho que se refleja en la ampliación de la agenda ambiental que paulatinamente ha ido permeando hacia los diversos sectores de la actividad económica, social y política de los países. Casi todas las naciones disponen de una amplia legislación sobre el medio ambiente, han establecido derechos y obligaciones ciudadanas, y han definido las funciones del Estado y de los organismos públicos responsables en materia ambiental. Asimismo, se han realizado progresos en la formulación y aplicación de las políticas ambientales, tanto a nivel nacional, como subnacional y local, y en el desarrollo de diversos planes e instrumentos para la protección ambiental.

Los países cuentan con autoridades ambientales que hoy presentan diversos grados de desarrollo y, en su mayoría, disponen de un organismo ejecutivo nacional especializado, ya sea en forma de ministerio, comisión de medio ambiente u otra entidad equivalente. A pesar de la debilidad que hoy acusan muchas instituciones, la gestión ambiental presenta un importante avance con relación al decenio de 1980 cuando en la casi totalidad de los países la autoridad ambiental contaba con una menor jerarquía política dentro de la administración pública, y las competencias ambientales presentaban una mayor atomización a través de diversos órganos sectoriales (por ejemplo, salud, agricultura, etc.). Además, en la última década, el ministerio público y la rama judicial de algunos países han logrado avances significativos, particularmente en lo referente a la defensa del derecho ciudadano a un ambiente sano, convirtiéndose en protagonistas claves de la acción del Estado.

A pesar del progreso registrado, aún persisten graves problemas de contaminación, destrucción y degradación de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, los cuales están asociados a los desafíos planteados para preservar territorios que aún mantienen sus valores ambientales intrínsecos. ¿Cómo se explica esta paradoja de afirmar que los progresos registrados en la región, en cuanto a la formulación de políticas ambientales, creación de instituciones, actualización de las legislaciones y puesta en marcha de proyectos de prevención, restauración y conservación, no han sido todavía suficientes para revertir tendencias inerciales de destrucción del capital natural? Ello se explica en gran medida porque la región ha estado instalando las bases de los procesos de gestión influida en gran medida por los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. La efectividad misma de la gestión ambiental se ve condicionada por estas formas de desarrollo, tal como se manifiesta en los límites que impone la pobreza a la protección ambiental, o las negativas presiones causadas sobre los recursos naturales por muchos de los patrones de producción y consumo dominantes. Pero al reconocer estos hechos, que en esencia no se pueden resolver desde el ámbito de la gestión ambiental propiamente dicha, se reconoce que existen amplias oportunidades para que mediante ésta se resuelvan muchos de los problemas ambientales hoy existentes y se incida en la erradicación de muchas de las causas subyacentes del deterioro.

Se requiere entonces una movilización de recursos y de capacidades para fortalecer la gestión ambiental y buscar un mayor cumplimiento de las legislaciones y políticas ambientales, además de crear los mecanismos de control ambiental y de mercado que incidan en las actividades productivas en la región. Muchas veces los países no cuentan con la voluntad política y las capacidades necesarias para formular y poner en marcha las políticas ambientales en forma eficaz y eficiente, aun cuando estén contenidas en mandatos formales explícitos.

La región, entonces, enfrenta el gran desafío de fortalecer la gestión ambiental mediante la mejor utilización y calificación de las capacidades público/privadas, la creación de condiciones más favorables para el cumplimiento de los mandatos legales existentes, la asignación de los recursos adecuados y el incremento de la conciencia pública y la participación ciudadana, siendo estos últimos dos de los pilares fundamentales para la formación de una mayor voluntad política. Todos ellos son elementos básicos para generar procesos efectivos de mejoramiento y protección ambiental.

Propósitos y utilidad del trabajo

El BID se encuentra en proceso de actualizar sus políticas y estrategias para orientar las actividades de gestión ambiental en la región, a través de una documentación de las experiencias disponibles en los países y el reconocimiento de las prácticas novedosas introducidas en la última década. Para ello ha requerido el desarrollo de trabajos destinados a sistematizar el conocimiento sobre la dinámica seguida por la gestión ambiental, establecer las tendencias de los actuales procesos de gestión, identificar los temas centrales que deben enfrentarse, determinar los mayores obstáculos que dificultan la formulación y puesta en marcha de las políticas y las posibles vías para superarlos, y definir áreas de relevancia en el proceso de gestión cuyo perfeccionamiento permita avanzar hacia la necesaria sustentabilidad ambiental del desarrollo.

El presente documento se enmarca en este esfuerzo y tiene como propósito identificar y reflexionar sobre los siguientes aspectos: a) los caminos adoptados por los países de la región para fortalecer la gestión ambiental; b) las respuestas dadas para responder a la problemática ambiental, en general, y a algunos de sus componentes en particular; c) las experiencias exitosas, y eventualmente replicables, de gestión ambiental; y d) las posibles estrategias para mejorar las capacidades de gestión de los países.

En la última década se han realizado numerosas actividades (estudios, foros, seminarios) que han intentado examinar en forma comparativa los avances y perspectivas de la gestión ambiental de los países en la región, muchos de los cuales se encuentran registrados en el presente trabajo y en su bibliografía. Esta creciente actividad se ha concentrado en el examen de aspectos parciales, como son los casos de la legislación ambiental, los instrumentos de comando y control, los instrumentos económicos, o las políticas o instituciones referentes a dimensiones concretas del medio ambiente —biodiversidad, bosques, cambio climático, aguas, etc. Son estudios de gran valor para intercambiar experiencias y contribuir a la construcción de mayores capacidades para la protección del medio ambiente.

Los estudios y actividades que examinan en forma integrada y comparativa la gestión ambiental en el conjunto de los países de la región son menos frecuentes. El esfuerzo más reciente en esa dirección lo constituye el capítulo que sobre el parti-

cular dedica el informe GEO 2000 de América Latina y el Caribe. Contribuir a llenar este vacío es precisamente una de las motivaciones que condujo a la realización del trabajo que aquí se presenta. Ya finalizado se pueden efectuar algunas afirmaciones sobre la utilidad que puede tener para todos aquellos interesados en la gestión ambiental y, en particular, para las personas y organizaciones empeñadas en el esfuerzo de mejorarla.

Este documento reafirma que existe un gran acervo de experiencias en los países de América Latina y el Caribe que deben servir como referencia y guía para cualquier proceso de fortalecimiento de la gestión ambiental que se emprenda. Naturalmente, es necesario extraer y tomar lo mejor del conocimiento existente sobre el tema en otras regiones del globo, pero este trabajo se constituye en un argumento sobre la necesidad de aprender a valorar las propias experiencias, crear los mecanismos y condiciones para recuperarlas y fomentar una cooperación horizontal entre los países de la región que permita compartirlas.

Asimismo, este estudio presenta un análisis de la evolución, tendencias y formas que ha tomado la gestión ambiental en los países de la región, y ofrece un marco para contextualizar los esfuerzos que se realicen para su fortalecimiento a escala nacional, subnacional y local.

Finalmente, las principales prácticas presentadas en el documento, la mayoría de ellas positivas, se ofrecen como ejemplo de posibles cursos de acción para la región. Sin embargo, el estudio mismo hace énfasis sobre la cautela con la cual se debe considerar esas prácticas pues han surgido en condiciones sociales, económicas y ambientales particulares que interactúan con múltiples factores entre los cuales se encuentran las políticas e instrumentos y planes mismos. No existen soluciones providenciales para resolver problemas ambientales particulares. Pero la comprensión de las razones del éxito de determinadas soluciones, o de las dificultades para ponerlas en marcha, nos ofrece la posibilidad de entender la medida en que son replicables en otros contextos o los ajustes y adaptaciones que deben ser introducidos.

De la Conferencia de Río a los albores del segundo milenio

El estudio se concentra en el período que va desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en Río de Janeiro en junio de 1992, hasta el presente. La elección de la Cumbre de Río como fecha de referencia se desprende del hecho de que los acuerdos allí realizados tuvieron una amplia respuesta en los países de la región y se materializaron en muchos de los avances de la gestión ambiental que se registran. Además, la realización de la Cumbre formó parte del proceso de profundas reformas que se propiciaron a principios de la década de 1990 y que incluyeron, entre otras, la internacionalización de las economías, en el contexto de la globalización y la reforma del papel del Estado, ambas con significativos impactos para la gestión ambiental.

Es necesario subrayar también que los avances en la gestión ambiental de la región han tenido como telón de fondo la concepción del desarrollo sostenible, popularizada por la Comisión Brundlant en 1987 y posteriormente consagrada en la Cumbre de la Tierra. En los diferentes acuerdos de Río se señala al desarrollo sostenible como la forma de desarrollo que deben adoptar todos y cada uno de los países del mundo. Sin embargo, la inclusión de esta concepción en la formulación y puesta en

marcha de las políticas macroeconómicas es prácticamente inexistente y en el caso de las políticas sectoriales fundamentales es muy incipiente en los países de América Latina y el Caribe. Por último, la visionaria concepción del desarrollo sostenible parece ubicarse hoy más en el campo de la retórica que en el de la realidad, un hecho que nos debe servir para examinar con cautela todas las actividades a las cuales hoy se les da esta denominación.

Desarrollo del estudio

El presente estudio es el resultado de un proceso que inició el Banco Interamericano de Desarrollo en 1999, como parte de una cooperación técnica regional para estudios sobre gestión ambiental en la región¹. Los trabajos fueron realizados en dos fases, en las cuales participaron los autores principales, diversos especialistas ambientales de la región y el editor general de este volumen.

La primera fase constó del desarrollo de un marco conceptual para el análisis de la gestión ambiental y la elaboración de estudios de caso a nivel nacional en siete países de Latinoamérica y el Caribe (Brasil, Colombia, Chile, Jamaica, México, Panamá y Venezuela). Al inicio se desarrolló un marco conceptual que fue utilizado como directriz para el desarrollo de los casos (Rodríguez-B., 1999d). Este marco metodológico se enriqueció con un documento de discusión presentado dentro del BID, el cual ayudó a estructurar y sintetizar los resultados de los estudios de caso de acuerdo a principios y fases de la actividad de gestión ambiental (Kessler, et al. 2000). Los estudios de caso para estudio fueron desarrollados por consultores nacionales y elaborados en el 2000². Los casos fueron seleccionados a partir de diversos criterios, entre los cuales se mencionan: a) la antigüedad del proceso de gestión; b) el tamaño de los países; c) el tipo de institucionalidad ambiental; d) la representatividad de regiones de Latinoamérica y el Caribe; y e) los esfuerzos institucionales de fortalecimiento de la gestión.

La segunda fase constó de actividades de recopilación de información, análisis y ampliación de algunos temas que en su conjunto complementaron la primera fase. También se incluyó la integración de material relevante proveniente de los estudios de caso, y la edición general del documento. Las actividades principales de esta segunda fase fueron: i) recopilación de información adicional y análisis sobre gestión ambiental en la región, desde un contexto de desarrollo económico, social y político; ii) recopilación de información de algunos países adicionales a los estudios de caso (por ejemplo, Perú), para ofrecer una visión más completa e integral con experiencias adicionales de relevancia en la región; iii) actualización de la información y revisión bibliográfica adicional, cubriendo el período posterior a 1999, e incluyendo documentos de reciente publicación con resultados concretos de gestión ambiental a 10 años de Río; iv) edición del documento, integrando un análisis comparativo parcial de los estudios de caso, y agregando algunos argumentos relacionados con la relación entre el desarrollo económico y social, y las condiciones requeridas para alcanzar éxito en el diseño de políticas, planes e instrumentos de protección ambiental.

¹La Cooperación Técnica se denominó *Estudios sobre Gestión Ambiental (ATN/SF-5955-RG)*, y fue ejecutada en 1999-2000.

² Los estudios de caso y sus documentos de trabajo correspondientes son: Brasil (Alveranga y Lago, 2000); Chile (Epiñoza, 2000); Colombia (Rodríguez-B., 2000); Jamaica (Smith, 2000); México (De Alba, 2000); Panamá (Espino, 2000); y Venezuela (Gabaldón, 2000)

Dados los propósitos, naturaleza y alcance del trabajo que aquí se presenta, sus principales destinatarios son las agencias ambientales de los países, los altos funcionarios del Estado, y los líderes de la sociedad civil y del sector privado involucrados en la gestión ambiental, las instituciones académicas y los organismos financieros y de cooperación trabajando en la región.

El estudio resalta la positiva evolución de la gestión ambiental de los países de la región después de la Cumbre de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, y, en general, la experiencia acumulada en las tres últimas décadas. El lector encontrará en estas páginas arreglos institucionales, políticas, planes, programas, instrumentos y prácticas que, a juicio de los autores, pueden contribuir en forma significativa a los esfuerzos adelantados por los países para conservar, restaurar y hacer uso sostenible del medio ambiente. O en otras palabras, en la experiencia de los países de América Latina y el Caribe existen amplias oportunidades de cooperación técnica de carácter horizontal para el fortalecimiento de la gestión ambiental. Son oportunidades que podrían servir a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las agencias internacionales en su tarea de responder a los retos generados por las realidades ambientales nacionales, regionales y globales.

Para terminar, debe subrayarse que este estudio puede contribuir a poner en marcha las acciones dirigidas a resolver los problemas ambientales de hoy y del futuro que hacen parte de los compromisos adquiridos en la Declaración Política y en el Plan de Implementación producto de la reciente Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo, la cual abre nuevos caminos para la gestión ambiental en la región.