

Gestión ambiental en América Latina y el Caribe

Evolución, tendencias y principales prácticas

Manuel Rodríguez-Becerra
Guillermo Espinoza

David Wilk, Editor

Banco Interamericano de Desarrollo
Departamento de Desarrollo Sostenible
División de Medio Ambiente

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

Rodríguez Becerra, Manuel.

Gestión ambiental en América Latina y el Caribe : evolución, tendencias y principales prácticas / Manuel Rodríguez-Becerra, Guillermo Espinoza, David Wilk, editor.

p.cm.

Includes bibliographical references.

1. Environmental management--Latin America. 2. Environmental management--Caribbean Area. 3. Environmental policy--Latin America. 4. Environmental policy--Caribbean Area. 5. Environmental law, International. I. Espinoza, Guillermo A. II. Wilk, David. III. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Environment Division. IV. Title.

333.7 R282—dc21

Diciembre de 2002

Sobre los autores:

Manuel Rodríguez-Becerra es profesor de Política Ambiental en la Universidad de los Andes, Bogotá, Presidente del Foro Nacional Ambiental, y consultor internacional. Fue Gerente General del Instituto Nacional de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (INDERENA) y primer ministro del Medio Ambiente de Colombia.

Guillermo Espinoza es Coordinador del Área Medio Ambiente en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) de Chile. Es profesor de las universidades de Chile y Católica de Chile, consultor para organismos internacionales y autor de publicaciones en la materia.

Sobre el editor:

David Wilk es Especialista Principal en la División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington D.C.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

División de Medio Ambiente
Banco Interamericano de Desarrollo
Parada W-0500
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
EUA

Correo electrónico: mariak@iadb.org
Fax: 202.623.1786
Sitio Web: <http://www.iadb.org/sds/env>

Prefacio

Con la llegada del nuevo milenio, nuestra región de América Latina y el Caribe continúa enfrentando grandes retos de desarrollo y deterioro del medio ambiente. No obstante el largo camino aún por recorrer, se han logrado avances significativos en varios frentes. A partir de la Conferencia de Río de 1992, la comunidad internacional y los países de la región orientaron sus metas y objetivos hacia un desarrollo basado en criterios de "sustentabilidad ambiental", y los gobiernos han dedicado recursos financieros, técnicos y económicos a la creación de instituciones, legislación e instrumentos que promueven la conservación de recursos naturales y la calidad ambiental. La sociedad civil también ha logrado internalizar la agenda ambiental dentro de sus objetivos de desarrollo a través de inversiones públicas y privadas que son "ambientalmente sanas". Con la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable, los compromisos a nivel mundial y por parte de países individuales han sido refrendados, estableciendo nuevos hitos y horizontes que comprometen a gobernantes, a la sociedad civil y a la comunidad internacional a seguir realizando esfuerzos para cumplir con las metas de crecimiento económico, bienestar social y calidad ambiental para las presentes y futuras generaciones.

¿Cuánto hemos avanzado en materia de desarrollo y sustentabilidad ambiental en la región? ¿Qué lecciones hemos aprendido en cuanto a la efectividad de las instituciones ambientales y las responsabilidades asumidas por los distintos actores de la sociedad? ¿Qué perspectivas ofrecen los distintos instrumentos utilizados para el logro de objetivos de conservación y control de la calidad del medio ambiente? Estas son algunas de las preguntas que este volumen dilucida y responde. Los autores aportan un análisis valioso de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe, utilizando amplias fuentes de información de la región en su conjunto así como de algunos países que han sido seleccionados por representar experiencias de relevancia para su estudio. La visión histórica que presentan los autores, con reflexiones sobre las prácticas actuales de gestión ambiental, los esquemas adoptados por los gobiernos y los cambios inducidos durante su evolución, han de enriquecer el campo de estudios sobre gestión ambiental en la región.

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Agradecimientos

Este libro contó con la colaboración de profesionales destacados, a quienes extendemos nuestro agradecimiento por su constante apoyo y dedicación ofrecidos durante las distintas fases de este proyecto. Dentro del Banco Interamericano de Desarrollo, merecen especial reconocimiento: Walter Arensberg, Jefe de la División de Medio Ambiente (SDS/ENV), quien proporcionó liderazgo y apoyo desde el inicio de los estudios que sustentan este trabajo hasta su publicación final; Gil Nolet (PRE/PCY), quien desde la División de Medio Ambiente coordinó la Cooperación Técnica sobre Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe que dio origen a este documento; Kai Hertz, del Departamento de Integración y miembro de equipo en la Cooperación Técnica mencionada; Ricardo Quiroga, de la División de Medio Ambiente y Javier Cuervo de la División de Medio Ambiente de la Región 3, quienes formaron parte del Comité de Revisión del manuscrito en su etapa final; y David Wilk, de la División de Medio Ambiente, quien coordinó el proceso de revisión del libro y realizó la edición de los borradores y del documento final.

En nuestra región, extendemos un amplio reconocimiento: al grupo de consultores nacionales a cargo de los estudios de caso desarrollados como parte de la Cooperación Técnica del BID, integrado por Suzana Brito (Brasil), Edmundo de Alba (México), José Agustín Espino (Panamá), Arnoldo José Gabaldón (Venezuela) y David Smith (Jamaica), además de profesionales que contribuyeron con nosotros en los casos de Colombia y Chile, particularmente Jorge Jure y Myriam Ulloa de Chile; a Guillermo Acuña, de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de CEPAL, Santiago de Chile, quien formó parte del Comité de Revisión del manuscrito en su etapa final, y a Eugenia Ponce De León y María Teresa Barajas de Colombia, quienes apoyaron en la edición de la versión preliminar del libro.

*Manuel Rodríguez-Becerra
Guillermo Espinoza*

Índice

Capítulo 1. Introducción	1
Propósitos y utilidad del trabajo	
De la Conferencia de Río a los albores del segundo milenio	
Desarrollo del estudio	
Capítulo 2. La gestión ambiental: factores críticos	7
Antecedentes y condicionantes de la gestión ambiental	
Los actores, la institucionalidad, las políticas y la participación en la gestión ambiental	
Los instrumentos, planes y programas ambientales	
Capítulo 3. Problemas ambientales de la región	15
Las realidades ambientales de los países de la región: similitudes y diferencias	
La gran riqueza en biodiversidad y suelos cultivables	
Los problemas ambientales	
Conclusiones sobre aspectos críticos ambientales	
Capítulo 4. Antecedentes históricos	25
El génesis de la gestión ambiental	
Entre Estocolmo y Río	
La Conferencia de Río y el desarrollo sostenible	
Economía, medio ambiente, sociedad y desarrollo sostenible en los años noventa	
Aspectos destacados de la evaluación histórica de la gestión ambiental	
Capítulo 5. Aspectos legales	47
Influencia de Estocolmo y Río en la formación del derecho ambiental	
La convalidación en las instituciones nacionales	
Innovaciones en la normatividad ambiental	
Múltiples tratados multilaterales	
La protección ambiental en los tratados de integración y en las alianzas subregionales	
Observaciones finales sobre aspectos legales	
Capítulo 6. Los actores del sector público en la gestión ambiental	63
Modelos de organización de las agencias públicas principales	
Diversidad de competencias de las agencias ambientales principales	
La intersectorialidad de las instituciones de gestión ambiental	
Observaciones sobre las funciones del sector público en la gestión ambiental	

Capítulo 7. Las políticas ambientales	81
Elementos de la política en la constitución y en la ley	
Las políticas nacionales	
Políticas implícitas	
Las políticas sobre los recursos naturales renovables y la dimensión ambiental	
Hacia políticas más integradas	
La influencia de las agencias internacionales y la banca multilateral en la política ambiental	
Temáticas sobresalientes en cuanto al desarrollo de políticas ambientales	
Capítulo 8. La descentralización de la gestión ambiental	105
Expresiones regionales de la descentralización	
La descentralización en los municipios	
La descentralización con agendas específicas	
Observaciones finales sobre la descentralización de la gestión ambiental	
Capítulo 9. La participación y sus mecanismos	133
La participación en la gestión ambiental y el pensamiento democrático	
Los mecanismos de participación contemplados en la legislación	
La participación voluntaria	
La participación y la resolución de conflictos ambientales	
Combinación de mecanismos de participación	
Las limitaciones a la participación en la región	
Tendencias principales en los procesos participativos	
Capítulo 10. La sociedad civil y el sector empresarial	155
La sociedad civil y el sector privado	
Las organizaciones ambientales no gubernamentales	
Las organizaciones indígenas y sus territorios	
Organizaciones campesinas de base	
Las organizaciones de la sociedad civil y la gestión ambiental urbana	
Las organizaciones ambientales del sector empresarial	
Los medios de comunicación	
Síntesis sobre el papel de la sociedad civil y el sector empresarial	
Capítulo 11. Instrumentos de gestión ambiental	175
La diversidad de instrumentos de gestión ambiental	
Instrumentos de regulación directa	
Instrumentos económicos	
La información, educación e investigación en el área ambiental	
Principales avances en la aplicación de instrumentos de gestión ambiental	

Capítulo 12. Los planes y programas ambientales	227
La integración de instrumentos dentro de los planes	
Planes de ordenamiento territorial	
Planes de conservación y el uso sostenible de la biodiversidad	
Planes de reforestación para la protección de cuencas hidrográficas	
Planes y programas de descontaminación	
El transporte urbano: una prioridad para el desarrollo urbano sostenible	
La "producción más limpia"	
Planes y programas voluntarios	
El seguimiento y la fiscalización ambiental	
Los recursos económicos para la gestión ambiental	
Observaciones respecto a planes y programas ambientales	
Consideraciones Finales	263
Siglas	267
Bibliografía	271