

Capítulo 7

Las políticas ambientales

Las políticas son el conjunto de objetivos, principios, criterios y orientaciones generales para la protección del medio ambiente de una sociedad particular. Esas políticas se ponen en marcha mediante una amplia variedad de instrumentos y planes. Distinguir entre políticas, instrumentos y planes es necesario para efectos analíticos y prescriptivos pero estas tres dimensiones se encuentran con frecuencia fundidas en la práctica y diferenciarlas no resulta una tarea fácil.

Quienes actúan en pro de la protección ambiental pueden responder en formas muy variadas a los problemas que perciben: el establecimiento de nuevas regulaciones, la formulación y puesta en marcha de un plan detallado, la expedición de un permiso, o la creación de un fondo para promover la descontaminación o preservar la biodiversidad. Las respuestas mismas pueden venir de fuentes muy diferentes: algunas son diseñadas por los cuerpos legislativos; otras por las agencias ambientales principales a nivel nacional, subnacional o local, o por organizaciones de la sociedad civil. Pueden estar dirigidas a prevenir o mitigar los daños ambientales, a conservar o restaurar un determinado ecosistema, o a remediar un viejo problema. Algunas respuestas pueden tener como fin lidiar directamente con el medio ambiente en el sentido estricto de la palabra (agua, bosques, aire, suelo), mientras que otras buscan ofrecer una solución más integrada a partir de un fino tratamiento transectorial. Tan diversos orígenes y formas de afrontar los problemas ambientales lleva a sus actores a utilizar diversas denominaciones, muchas veces en forma indistinta, para referirse a su acción, o a una parte de ella: políticas, planes de desarrollo, estrategias, planes de acción, programas y proyectos. Y detrás de estas denominaciones encontramos lo que aquí se ha definido como políticas, instrumentos y planes.

Las políticas pueden tener como objetivo la protección de un determinado ecosistema (ej. un sistema de arrecifes, los bosques naturales andinos), el fortalecimiento de la capacidad de los actores que la proponen, o a compensar su débil posición frente a otros actores (ej. en relación con algunos de los oponentes de una determinada acción). También pueden estar dirigidas a incidir en factores del contexto como: el mejoramiento de las condiciones para la generación y apropiación social de la información (ej. el fortalecimiento de la educación ambiental en determinados niveles o de la investigación básica sobre un determinado campo del medio ambiente), la transformación de ciertas condiciones político-institucionales (ej. alcanzar una mayor coordinación e integración transectorial, o una mayor descentralización de la gestión a nivel local, o incrementar la participación ciudadana en las decisiones que afectan el ambiente), las condiciones socioeconómicas (ej. la transformación de los patrones de uso de los recursos naturales, o los patrones de consumo, o la tenencia de la tierra) y las condiciones tecnológicas (ej. desarrollo de nuevas tecnologías limpias, e innovaciones de tecnologías de final del tubo) (Fiorino, 1995; OCDE, 1997; Janicke y Weidner, 1997).

Las políticas con sus objetivos, principios, criterios y orientaciones generales impulsan nuevos procesos y tecnologías más beneficiosas con el ambiente y desarrollan nuevas formas de relación con la naturaleza. Las políticas deben reflejar las priori-

dades ambientales, y al ser expresadas mediante los instrumentos y planes se constituyen en verdaderas agendas de trabajo.

Las políticas ambientales pueden ser explícitas o implícitas. Se consideran como políticas explícitas aquellas que están formuladas y publicadas en documentos oficiales aprobados o expedidas formalmente por algún organismo estatal y que tienen como objetivo la protección ambiental. Son las denominadas políticas nacionales y subnacionales sobre medio ambiente o las políticas que se refieren a recursos particulares como el agua, los bosques o el aire. Algunos elementos de la política ambiental explícita se encuentran consagrados en la Constitución y la ley, o en los decretos y resoluciones normativas y administrativas emanados del poder ejecutivo, para desarrollarlas o reglamentarlas, y con frecuencia se reiteran en los documentos bautizados como política. Estas se denominan como *políticas explícitas* no sólo por el hecho de encontrarse formuladas formalmente en documentos, sino en particular porque son concebidas con el propósito de proteger al medio ambiente. En este último sentido también hacen parte de las políticas explícitas aquellas decisiones o medidas que se toman día a día como respuesta a problemas ambientales urgentes, o en virtud de otras motivaciones, sin que hubiesen estado previstas en las formulaciones formales. Entre estas se cuentan, por ejemplo, algunas de las respuestas dirigidas a atender emergencias o desastres ambientales imprevistos; o también se cuentan algunas medidas para la protección ambiental surgidas para satisfacer intereses políticos de los gobernantes sin que ellas hagan parte de alguna de las políticas existentes.

Las *políticas implícitas* que son aquellas decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente (Gligo, 1997). Ellas pueden hacer parte de acuerdos multilaterales o de políticas y legislaciones económicas y sociales de carácter general o sectorial sin que sus impactos ambientales hubiesen sido previstos o debidamente tomados en cuenta. Son políticas que pueden tener tanto consecuencias negativas como positivas para la protección ambiental, siendo el primero de los casos el más común.

Elementos de la política en la constitución y en la ley

En la casi totalidad de los países de América Latina y el Caribe se definen políticas ambientales con muy diversas denominaciones, siendo las más comunes las de política, estrategia y plan. Se refieren a diversos niveles territoriales, y sectores o temas particulares. Su propósito es reflejar un conjunto de prioridades, objetivos, metas e iniciativas ambientales que se espera desarrollar en un período determinado o en un plazo no especificado.

Como se ha constatado en el capítulo de aspectos legales, en la última década se registra una tendencia a consagrar a nivel constitucional principios orientadores, prioridades, propósitos, lineamientos de la protección ambiental, obligaciones y derechos del Estado y los ciudadanos con referencia al medio ambiente, y a señalar algunos de los valores del patrimonio natural de las naciones que deben tener una protección prioritaria. También en las Constituciones se llegan a asignar responsabilidades a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en materia de protección ambiental, y a definir las formas para que el poder ejecutivo establezca o proponga políticas ambientales que den expresión a los mandatos constitucionales.

En muchos países el tipo de preceptos antes mencionados se establece en la ley misma y no en la Constitución. Una de sus mayores expresiones son las leyes ge-

nerales o marco, que tienen como propósito establecer en forma integrada los principios, lineamientos y normas superiores para la protección ambiental. También lo son otras formas de legislación ambiental nacional, como las referidas a la protección de un determinado recurso natural (ley de aguas, aire, etc.), o a asegurar que las actividades de un determinado sector (agropecuario, industrial, etc.) sean ambientalmente sostenibles. A su vez, en las providencias de muchas de las cortes (constitucional, suprema de justicia) se genera nueva legislación ambiental que define nuevos elementos de política, una tendencia que en la actualidad se perfila en el trabajo de organismos de esta naturaleza en diferentes países del mundo. Por último, como deben mencionarse los tratados multilaterales jurídicamente vinculantes, incorporados en las legislaciones nacionales con su ratificación; estos tratados constituyen con sus principios, objetivos y acciones a realizar, una fuente crítica de la política ambiental a nivel nacional.

Al señalar estas fuentes fundamentales de la política ambiental explícita de un país, se debe subrayar que no todos los preceptos incorporados en la Constitución, la ley y las providencias de las cortes son por definición elementos de la política. Estos preceptos también pueden referirse a instrumentos de política, como son las regulaciones, los instrumentos económicos, los estudios de impacto ambiental y otras materias. Estos tres últimos pueden también ser el producto de decretos y resoluciones emanados del poder ejecutivo, en los cuales muchas veces se encuentran también elementos de la política ambiental.

Las políticas nacionales

Los elementos de la política ambiental de más alta jerarquía de un país se encuentran consagrados en la Constitución y en la ley y son por su naturaleza los más permanentes, los que orientan la acción de una sociedad en el largo plazo. Podría decirse que hacen parte de la política de Estado, para diferenciarlos con esta denominación de las políticas de los gobiernos nacionales o regionales de turno, buena parte de las cuales se establecen con la mira puesta en los resultados que su líder puede mostrar en el corto período de su administración.

El informe GEO para América Latina y el Caribe (PNUMA, 2000), identifica los siguientes documentos de política ambiental para un conjunto de 36 países: un 72% produjo los informes nacionales para CNUMAD, un 44% dispone de planes ambientales nacionales, un 11% ha producido planes de ordenamiento territorial, un 25% ha elaborado las estrategias nacionales de diversidad biológica y un 11% ha preparado una estrategia nacional de desarrollo sostenible (PNUMA, 2000). Sin embargo, la simple existencia de estos documentos no necesariamente refleja las prioridades reales, ni el grado de compromiso de los gobiernos con la puesta en marcha de las políticas, dado que su formulación ha sido a menudo una respuesta de carácter puramente formal a los requerimientos de los organismos internacionales, o a las obligaciones adquiridas mediante tratados internacionales que carecen de instrumentos para exigir su implementación. Muchas veces los gobiernos nacionales tienen la obligación legal de formular esas políticas, pero con frecuencia la ley misma ha previsto pocos mecanismos para asegurar su puesta en marcha.

La definición de las políticas ambientales nacionales cuenta con una larga tradición en la región y por lo general su formulación es responsabilidad de la agencia ambiental principal a nivel nacional. Desde mediados de los años setenta algunos países como Brasil, Colombia, Venezuela y México, entre otros, iniciaron la formulación y expedición de documentos de política ambiental nacional y desde entonces lo han

hecho sin interrupción. Si bien la expedición de documentos de política nacional es una modalidad que cubre a todos los países de la región, en algunos casos la ley manda que se haga en determinadas fechas mientras que en otros es discrecional del gobierno.

Desde principios de la década del noventa, los países impulsaron la formulación de políticas ambientales con una mayor participación de la sociedad civil y el sector privado. Así se reflejó por ejemplo en los procesos de elaboración de algunos de los informes nacionales que se debieron presentar a consideración de la Conferencia de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Ese fue también el caso de los procesos de reforma de la institucionalidad ambiental que tuvieron lugar en muchos países en ese mismo contexto y que por lo general incluyeron procesos de participación ciudadana.

Colombia: Políticas nacionales ambientales (1991-2002)

En Colombia, desde 1974 se ha expedido cada cuatro años una política nacional ambiental.

La política ambiental, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 ordenó, entre otros, la creación del Ministerio del Medio Ambiente y la contratación de créditos con la banca multilateral con el fin de fortalecer la gestión ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, aprobado por el Congreso de la República en el ámbito del nuevo orden constitucional, estableció la política ambiental denominada "Hacia el desarrollo humano sostenible". Plantea cinco objetivos básicos: promover una nueva cultura del desarrollo, mejorar la calidad de vida, promover una producción limpia, desarrollar una gestión ambiental sostenible y orientar comportamientos poblacionales. Formuló siete programas y acciones para el mejoramiento ambiental: protección de ecosistemas estratégicos, mejor agua, mares limpios y costas limpias, más bosques, mejores ciudades y poblaciones, política poblacional, y producción limpia. Y prevé siete acciones instrumentales para el desarrollo de los objetivos y programas: educación y concientización ambiental, fortalecimiento institucional, producción y democratización de la información, planificación y ordenamiento ambiental, y cooperación global.

El Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 incorpora "El plan colectivo ambiental para construir la paz" y define al agua como tema prioritario y eje articulador de la política ambiental. Se señalan siete programas prioritarios: agua, biodiversidad, bosques, calidad de vida urbana, producción más limpia, mercados verdes y sostenibilidad de los procesos productivos endógenos. Registra una continuidad en relación con la política ambiental de los dos períodos anteriores, así como continuidades con las políticas nacionales de los años setenta y ochenta como se tipifica en el caso de los bosques.

En los tres planes nacionales de desarrollo expedidos en la década de los noventa se advierte continuidad y la paulatina incorporación de la dimensión ambiental en algunas políticas sectoriales, un hecho que se relaciona con las competencias que tiene el Ministerio del Medio Ambiente en materia de su definición, conjuntamente con otros ministerios.

Fuente: Rodríguez-B., 2000a.

Contenidos más comunes de las políticas ambientales nacionales

Objetivos y líneas de acción

- Estrategia para la conservación, restauración y uso sostenible de la biodiversidad
- Fortalecimiento de las áreas naturales protegidas
- Protección de los bosques naturales
- Reforestación protectora
- Restauración de ecosistemas
- Protección ambiental de las zonas costeras
- Protección de las fuentes de agua
- Protección de los suelos
- Estrategia sobre cambio climático
- Ordenamiento ecológico del territorio
- Diversificación productiva y vida silvestre
- Fomento al biocomercio
- Combate a la contaminación (aire, agua, suelo, visual)
- Reducción y manejo seguro de residuos peligrosos
- Fomento al uso de tecnologías limpias y diversificación productiva
- Promoción de un desarrollo urbano sostenible

Desarrollo y fortalecimiento de la institucionalidad ambiental

- Actualización de la legislación ambiental
- Modernización de la regulación
- Estímulo y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental
- Fortalecimiento de las agencias públicas para la gestión ambiental
- Mejoramiento de la infraestructura ambiental (laboratorios, centros de información, etc.)
- Descentralización de la gestión ambiental
- Establecimiento de mecanismos para incrementar la intersectorialidad

Desarrollo y fortalecimiento de instrumentos de gestión

- Fortalecimiento de la investigación sobre el estado del medio ambiente
- Desarrollo del sistema nacional de información ambiental
- Fomento a la participación ciudadana
- Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y del sector productivo para la protección ambiental
- Educación, concientización y capacitación ambiental
- Introducción o actualización de instrumentos de regulación directa, o instrumentos administrativos y de planificación
- Desarrollo y puesta en marcha de instrumentos económicos para la gestión ambiental
- Desarrollo de mecanismos de prevención
- Fortalecimiento de la cooperación internacional y presencia activa en el desarrollo de las negociaciones internacionales dirigidas a crear o desarrollar instrumentos jurídicamente vinculantes y no vinculantes

Temas principales identificados a partir de: Alvarenga y Lago, 2000; de Alba, 2000; Espino, 2000; Espinoza, 2000; Gabaldón, 2000; Rodríguez-B., 2000a; Smith, 2000.

Panamá:**Estrategia Nacional del Ambiente**

En Panamá, con la aprobación e implementación de la Ley General del Ambiente (1999), "se inicia la elaboración de una Estrategia Nacional del Ambiente integrada en su contenido a las políticas sectoriales, como las contenidas en el Plan de Acción Nacional sobre Salud Ambiental en el Desarrollo Humano Sostenible 1998-2002 y en el Plan de Desarrollo Urbano de las Áreas Metropolitanas del Pacífico y del Atlántico" (Espino, 2000). El Gobierno de Panamá despliega la estrategia a través del Programa Ambiental Nacional (PAN) el cual es actualmente financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. Entre otros aspectos, el PAN busca generar las capacidades básicas del sistema interinstitucional, desarrollar instrumentos de gestión ambiental, mejorar el control y fiscalización de la contaminación, y promover desarrollo limpio en las empresas e iniciativas de gestión ambiental en la comunidad.

La Estrategia Nacional del Ambiente, buscando lograr el acuerdo político de la sociedad panameña en torno a la visión nacional 2020, propone que en los próximos cinco años el proceso de gestión ambiental enfatice la aplicación de siete directrices estratégicas, que orienten las acciones públicas y privadas:

- Crecimiento económico en la perspectiva del desarrollo sostenible;
- Protección y mejoramiento de la calidad ambiental;
- Protección, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica;
- Fortalecimiento de la capacidad de protección del ambiente en territorios prioritarios;
- Desarrollo y promoción de la cultura, de la educación ambiental y de la participación;
- Participación de la sociedad civil y de los sectores productivos y de servicios y
- Fortalecimiento de la capacidad de gestión ambiental en el sector público y privado.

Fuente: Espino, 2000

Políticas implícitas

Son muchas las políticas implícitas que favorecen al medio ambiente. Las políticas de apertura económica que remplazaron las políticas proteccionistas del mercado que por más de tres décadas predominaron en la región, trajeron como consecuencia el cierre de muchos establecimientos industriales de baja competitividad, con frecuencia dotados de tecnologías sucias. Así que una política económica cuyo propósito era el de ubicar a la industria nacional en condiciones competitivas y de productividad e innovación a nivel internacional conllevó una política implícita de beneficio para el medio ambiente. En forma similar, una determinada política para fomentar el desarrollo de la producción de tecnologías informáticas que no producen daños para el medio ambiente puede generar un incremento del producto interno bruto de un país, parte del cual puede destinarse a la protección ambiental. O una nueva política industrial puede dar origen a la producción de nuevas materias primas que bajen la presión sobre los recursos naturales. La desaparición de la Planta de Soda de Colombia, la creación de una planta de INTEL en Costa Rica, y la política forestal comercial de muchos países ilustran políticas implícitas favorables para el medio ambiente.

En forma similar, son muchas las políticas implícitas perversas para el medio ambiente. Por ejemplo: "La crisis económica de los años ochenta y las medidas de

ajuste que ella generó crearon una suerte de política ambiental implícita, que en términos globales, trata de minimizar la problemática ambiental. Si se analiza la aplicación de los tratamientos de *shock* utilizados en diversos países de la región, se comprueba que en cuanto más severos han sido menos importancia se ha dado al medio ambiente. Para los gobiernos que han aplicado las recetas anticrisis, el tema ambiental es molesto y sólo se incorpora al debate cuando es un factor de negociación en un acuerdo comercial bilateral o multilateral, o cuando interfiere con la comercialización de un producto” (Gligo, 1997). De conformidad con los indicios existentes, las medidas tomadas por algunos de los gobiernos de la región para conjurar las crisis económicas presentadas en los últimos años de la década de los noventa, han tenido implicaciones negativas para la protección ambiental. Así, por ejemplo, la disminución de las asignaciones presupuestales que ha sufrido el sector ambiental en muchos de los países restaron algunas de las nuevas capacidades institucionales o echaron atrás algunos de los planes y programas en marcha, los cuales hacían parte de los procesos de fortalecimiento de la gestión que predominaron durante la década (Gabaldón, 2000; Rodríguez-B. 2000).

Entre las políticas implícitas ambientales deben recibir especial atención las contenidas en las políticas de apertura económica y en los acuerdos comerciales que han surgido en la región como respuesta al proceso de globalización de la economía. Entre estos últimos se mencionan los acuerdos comerciales alcanzados en MERCOSUR, así como los alcanzados entre Chile y Canadá y México, Estados Unidos y Canadá.

El desarrollo de las políticas nacionales en políticas específicas

Las denominadas políticas nacionales ambientales se desarrollan en políticas singulares tales como las que aparecen en la tabla. Sin embargo, el proceso de formulación de estas políticas lo puede liderar la agencia ambiental principal, o no, dependiendo de sus competencias. Por ejemplo, mientras la expedición de las políticas de bosques, o pesca o aguas son, en algunos países, responsabilidad de las agencias ambientales, en otros son competencia de agencias especializadas en estos recursos o el producto del trabajo conjunto de dos o más agencias. En la tabla se presentan las políticas que están formalmente establecidas en Brasil, Chile, Colombia, México y Panamá. La falta de mención de ciertas áreas no debe confundirse con su inexistencia, sino simplemente como una expresión de su falta de formalización.

Entre las políticas específicas se subrayan las correspondientes al combate y mitigación de las amenazas ambientales globales y al desarrollo sostenible, en particular aquellas surgidas de las convenciones y acuerdos jurídicamente no vinculantes suscritos en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo: biodiversidad, bosques, cambio climático, y Agenda 21. Entre estas políticas se cuentan también las derivadas de la Convención para Combatir la Desertificación (1994) y el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (1994) que fueron consecuencia de la Cumbre de la Tierra. Las políticas relacionadas con estos tratados multilaterales están, por lo general, representadas en dos tipos de documentos: informes sobre el estado de la cuestión y estrategias nacionales. Su estructura y contenido mínimos se rigen a partir de los mandatos emanados de las conferencias de las partes y cuerpos de gobierno de la convención o acuerdo particular. La casi totalidad de estas políticas comenzaron a ser expedidas desde mediados de los años noventa, siendo muchas de ellas de muy reciente aparición. Algunas de ellas (ej. biodiversidad, bosques, Agenda 21) recogen, adecúan y adicionan aquellas políticas que en el campo parti-

cular se venían adelantando desde tiempo atrás que, con frecuencia, se relacionaban con otros convenios globales previos a la Conferencia de Río.

Ejemplos de políticas ambientales de algunos países de la región	
Brasil	<p><i>Agenda verde</i>: cubre los temas de bosques nacionales, acceso a los recursos forestales, mata atlántica, política nacional de biodiversidad, código forestal, recursos genéticos y unidades de conservación.</p> <p><i>Agenda marrón</i>: cubre el programa de calidad ambiental, la gestión ambiental urbana, la gestión ambiental costera y marina, y la gestión ambiental en los asentamientos rurales.</p> <p><i>Agenda azul</i>: cubre la descontaminación de las cuencas hidrográficas, el sistema nacional de manejo de los recursos hídricos, prevención y combate de las sequías y el transvase del río San Francisco.</p> <p><i>Agenda institucional</i>: cubre la gestión de la política ambiental, la educación ambiental, el ecoturismo, la certificación ambiental y el fomento al ecomercio.</p>
Chile	<p>Política nacional de aguas</p> <p>Política del borde costero</p> <p>Política de protección del hábitat urbano</p>
Colombia	<p>Bases para una política de población y medio ambiente</p> <p>Lineamientos de una política para la participación ciudadana en la gestión ambiental</p> <p>Política de educación ambiental</p> <p>Política de bosques y plan de desarrollo forestal</p> <p>Lineamientos de política para el manejo integral de aguas</p> <p>Política de biodiversidad</p> <p>Estrategias para un sistema de áreas protegidas</p> <p>Política para la gestión de fauna silvestre</p> <p>Política de producción más limpia</p> <p>Política para la gestión integrada de residuos sólidos</p> <p>Lineamientos de política para el uso y manejo y uso de plaguicidas</p> <p>Lineamiento de política de ordenamiento ambiental del territorio</p> <p>Política de ordenamiento integrado y desarrollo sostenible de zonas costeras</p>
México	<p>Programa forestal</p> <p>Programa de suelos</p> <p>Programa de pesca y acuicultura</p> <p>Programa hidráulico</p> <p>Programa de áreas naturales protegidas</p> <p>Programa de conservación de la vida silvestre y diversificación productiva en el sector rural</p>
Panamá : políticas contenidas en proyectos específicos	<p>Proyecto agroforestal Ngäbe</p> <p>Programa de desarrollo sostenible del Darién</p> <p>Programa de pobreza rural y recursos naturales</p>
Jamaica	<p>Política de playas</p> <p>Política de cuencas hidrográficas</p> <p>Política de maricultura (en elaboración)</p> <p>Política de manglares y humedales costeros (en elaboración)</p> <p>Política de manejo integrado de zonas costeras (en elaboración)</p> <p>Plan de educación para el desarrollo sostenible</p>

Fuentes: MMAB, 2001; Espinoza, 2000; MMAC, 1999a, 2001; de Alba, 2000; Espino, 2000; NEPA, 2002.

Finalmente, se mencionan las políticas vinculadas al Protocolo de Montreal, suscrito antes de la Cumbre de la Tierra, dirigidas a disminuir la emisión de las sustancias que generan la destrucción de la capa de ozono. A similitud de las convenciones de biodiversidad y cambio climático, la formulación de las políticas sobre el particular se han regido por los mandatos de la Conferencia de las Partes. Además, los planes y programas para su implementación han sido fundamentalmente financiados mediante los recursos económicos especiales que para el efecto administra el Fondo Mundial Ambiental (GEF, por sus siglas en inglés) en cumplimiento de las provisiones del Protocolo.

Las políticas sobre los recursos naturales renovables y la dimensión ambiental

Los casos del agua, los bosques naturales y la agricultura, nos sirven para ilustrar las dificultades y logros registrados en el intento de incorporar la dimensión ambiental en la política de estos tres sectores estratégicos para la región. Además, la forma de inserción de la dimensión ambiental en estas políticas sectoriales tiene consecuencias para la puesta en marcha de las convenciones de biodiversidad y desertización, como se ilustra al final de esta sección

Las políticas de aguas

En la actualidad diversos países de América Latina y el Caribe se encuentran en proceso de reforma de sus legislaciones, organizaciones y políticas dirigidas al aprovechamiento y gestión del agua (SAMTAC, 2000). Al hacer referencia a ellas hay que tener claridad sobre la relación existente entre los recursos de agua y la gestión ambiental. Los principales temas ambientales relacionados con el agua tienen que ver con los efectos sobre su calidad, cantidad y suministro en el tiempo, originados por el uso directo o administración de las aguas superficiales y subterráneas y en general por la utilización que todos los sectores de la economía hacen del recurso. Los impactos hidrológicos y de calidad causado por la administración del agua tienen, a su vez, una variedad de consecuencias sobre los ecosistemas acuáticos ubicados aguas abajo, incluyendo los humedales, las planicies inundadas, los estuarios y el medio ambiente marino, así como también sobre los asentamientos humanos.

En general, de tiempo atrás se ha venido señalando que en la mayor parte de los países de la región no se cuenta con un sistema de organización que conduzca hacia el desarrollo sostenible del agua (Dourojeanni, 1990). Como se ha observado: "con frecuencia existen incompatibilidades entre la formulación de políticas de sustentabilidad ambiental entre ministerios de un mismo país así como conflictos entre la gestión de territorios con límites políticos administrativos y límites geográficos, ecológicos o hidrográficos" (Dourojeanni, 2002).

En el ámbito nacional, las agencias ambientales principales tienen una historia corta, en comparación con las más antiguas y tradicionales agencias sectoriales del agua tales como las de irrigación, hidrogenación eléctrica, o las encargadas de los acueductos urbanos y de la disposición de las aguas servidas. Este hecho ha conducido a que la mayor parte de las agencias ambientales estén aún luchando por establecer un claro mandato con referencia a las responsabilidades que tienen en relación con el agua (Jouravlev, 2001). Algunas agencias nacionales no sólo tienen responsabilidad por las funciones propias de la interfaz entre los recursos del agua y la gestión ambiental aludidas, sino también el mandato sobre su administración;

estos son los casos, por ejemplo, de los ministerios del Medio Ambiente del Brasil y de Colombia (MMAB, 1999, 2001; Rodríguez-B., 2000a). Sin embargo, la sectorialización y poca coordinación entre las entidades sectoriales del agua han conducido al establecimiento de políticas fragmentadas y, con frecuencia, conflictivas con su adecuada protección y uso sostenible. Todas estas son situaciones que contribuyen a generar una mayor presión sobre los recursos del agua y al incremento de su degradación.

Además de los problemas generados por la insuficiente legitimidad y contundencia de la gestión ambiental del agua y por la fragmentación de las políticas y las organizaciones, otros factores han impulsado las diversas reformas que se emprendieron en la pasada década y las que están en curso. Entre ellos se mencionan las políticas de muchos gobiernos, dirigidas a privatizar los servicios relacionados con el agua mediante el fomento de la participación de los capitales nacionales y transnacionales, a descentralizar la administración de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos relacionados con el agua, y a eliminar gradualmente el acceso libre o subsidiado al recurso por parte de muchos grupos humanos y sectores de actividad.

Pero no todas las anteriores tendencias son necesariamente favorables para el mejor uso del agua. Así, por ejemplo, en muchos países, las privatizaciones han profundizado los intereses puramente sectoriales, en perjuicio de la gestión ambiental. Con referencia al acceso al recurso se subraya que, en general, en la región no se paga por el uso del agua, o se paga muy poco lo cual estimula su uso irracional; ese es el caso, por ejemplo, de los distritos de irrigación que excepcionalmente cobran a los agricultores el valor real del agua que les proveen; asimismo, los usuarios municipales, con las tarifas dominantes, cubren también una pequeña parte del costo del recurso que utilizan, y los sectores productivos y los municipios, en general, "contaminan gratis" las fuentes hídricas (SAMTAC, 2000).

Sin duda, dos de los factores que más han impulsado las reformas son la necesidad de mejorar el aprovechamiento del agua para enfrentar la competencia por sus usos múltiples —en particular su creciente demanda por parte de los conglomerados urbanos, y los sectores agrícola, industrial y energético—, y la necesidad de combatir la contaminación, detener el deterioro de los ecosistemas acuáticos y emprender programas para su restauración.

Entre los cambios que se están produciendo se menciona la expedición de legislaciones marco o generales de aguas, el establecimiento de estructuras administrativas para una gestión más integrada, el resurgimiento del enfoque de cuenca como referente organizacional y centro del desarrollo y la puesta en marcha de las políticas y sus instrumentos y planes. Con referencia a la legislación, existe una tendencia a elaborar proyectos de ley generales sobre el agua, que sean completos y exhaustivos con el fin de resolver el problema que crea la dispersión y diversidad de normas. La experiencia ha demostrado que este intento resulta muchas veces en discusiones y debates muy prolongados y por eso algunos países han tomado la vía de elaborar una ley que contenga los principios básicos a partir de los cuales se pueda emprender el proceso de modernización (Solanes y Getches, 1998). En el campo administrativo, se intenta otorgar las responsabilidades de formular políticas hídricas, coordinar el uso múltiple del agua y regular su asignación a un ente regulador no usuario (separado de los mayores usuarios tradicionales tanto públicos como privados) que considere el recurso hídrico en forma total. Al mismo tiempo se busca contar con una autoridad ambiental que tenga la suficiente capacidad para

controlar la calidad, cantidad y tiempo del agua, así como velar por la integridad de los ecosistemas, y que sea independiente tanto de los usuarios como del mencionado ente regulador. Si bien estas funciones están hoy asignadas a las agencias ambientales principales, ellas no parecen tener la suficiente capacidad para ejercerlas con solvencia (SAMTAC, 2000).

La gestión centrada en las cuencas hidrográficas es un enfoque que parece estar resurgiendo en la región. Este tuvo un gran auge en épocas pasadas pero diversas dificultades para su puesta en marcha llevaron a su declive y, muchas veces, a la desaparición de las entidades de cuenca creadas en los años sesenta y setenta. Su resurgimiento está motivado, entre otros factores, por la descentralización y por su especial adecuación para el logro de una gestión más integrada (OEA, 1978; RRLOC, 1998).

Ni los orígenes de los cambios, ni las reformas adelantadas en relación con la gestión de los recursos hídricos y los servicios públicos vinculados con el agua han sido uniformes en todos los países. Como se concluye en un reciente estudio: "Esto ha sido el origen y sigue siendo el motivo de grandes debates. Los debates más conflictivos y complejos se centran en torno a temas tales como la forma y condiciones de entrega de derechos de agua, la formación y aplicación de marcos regulatorios, la organización de la institucionalidad requerida para la gestión del uso múltiple del agua, la factibilidad de creación de mercados del agua y la creación de instrumentos económicos, entre otros" (Jouravlev, 2001). Habría que añadir, además, que también existe un debate sobre las aproximaciones que deben utilizarse para la restauración de cuencas hidrográficas críticas que se encuentran degradadas. Ese es el caso de los estudios y controversias que existen sobre las externalidades hidrológicas de la reforestación protectora, la cual ha sido uno de los principales enfoques que se han utilizado para mejorar la regulación hídrica y disminuir la erosión (Kaimowitz, 2000).

Pero, a pesar de las positivas tendencias señaladas, se puede afirmar que las políticas actuales y las positivas reformas institucionales adelantadas en diversos países de la región no han tenido, ni están teniendo, el ritmo de los retos planteados por creciente stress y degradación de los recursos del agua, una situación que parece ser muy similar en las otras regiones del planeta (Hirji, 2000).

Las políticas de bosques

Como lo afirma Brasil en un informe presentado a consideración de la comunidad internacional sobre la gestión en el campo de la biodiversidad: "Los bosques naturales son vistos como *stockpile* y la explotación corresponden a la liquidación del capital natural" (PRB 2000d). Una situación similar se encuentra en los otros países de la región (Contreras, 1999; Keipi, 1999). Una revisión reciente de la implementación de la política internacional sobre bosques (derivada del Panel Intergubernamental de la Comisión de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas) señala el muy débil tratamiento intersectorial de los problemas de los bosques en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Costa Rica y Perú, un indicativo de la inocuidad o errada orientación de algunas de las políticas públicas dirigidas a su conservación y buen uso (RLB, 2000).

Pero el tema de la integración de las consideraciones ambientales en el manejo de los bosques naturales requiere ser matizada, tal como lo expresan algunas políticas específicas adelantadas en las dos últimas décadas. Entre ellas se destacan: la

creación de parques nacionales naturales, y la administración de bosques naturales para la extracción de madera o productos no maderables y manejo de los resguardos indígenas. Todas tienen como una de sus premisas fundamentales la conservación y el uso sostenible de los bosques. Además, las políticas sobre bosques naturales son hoy responsabilidad de los ministerios del medio ambiente, o sus equivalentes, en un amplio número de países de la región, en particular en los países continentales del trópico.

Las áreas protegidas han sido una política de conservación de bosques naturales relativamente exitosa, vista en el largo plazo. La deforestación o la degradación de los bosques en estas áreas es significativamente menor en comparación con el deterioro que tiene lugar por fuera de aquellas. Además, son numerosas las áreas protegidas que se encuentran en muy buen estado de conservación. Marc Dourojeanni ha dramatizado esta última situación al afirmar que "no existe una sola área de bosque protegida en Latinoamérica que haya sido totalmente deforestada" (Dourojeanni, 1999, pág. 81).

En contraste, se encuentra una larga historia de fracasos en las políticas dirigidas a hacer ambientalmente sostenibles las explotaciones maderables de los bosques naturales. Una evaluación de 23 proyectos de iniciativa pública para el aprovechamiento maderable de bosques naturales para fines comerciales señala que todos, a excepción de uno, están abandonados, y que algunos de esos bosques han sido totalmente deforestados o gravemente degradados (Kirmse y otros, 1993). Una suerte similar han corrido los proyectos de iniciativa privada, así como aquellos para el aprovechamiento sostenible de productos no maderables. Ahora existe una nueva generación de experiencias en la misma dirección, entre las que se mencionan el Centro Internacional Iwokrama en Guyana y el proyecto de la Federación de las Comunidades del Oriente de Lomerío en Bolivia. Un caso interesante es el de la certificación —modalidad que ha sido ampliamente promovida por la Forest Stewardship Council en muchos países de la región (Rodríguez-B., 2000c, 1999b).

Por último, una alternativa que está mostrando un gran potencial es la dirigida a consolidar los resguardos indígenas, como lo demuestran las múltiples experiencias positivas de la región. En numerosos resguardos de Brasil, Colombia, México y Panamá se adelantan experiencias que intentan asegurar en el largo plazo la conservación y el uso sostenible de los valiosos ecosistemas boscosos que se ubican en los territorios indígenas asegurando que simultáneamente las poblaciones que los han habitado satisfagan sus necesidades básicas, un tema que se examinará posteriormente (Bucher et. al., 2000).

El sector agropecuario y el medio ambiente

Como ha sido ampliamente documentado, el sector agropecuario tiene múltiples y profundos impactos para el medio ambiente en la región. En un estudio pionero, Gallopín y sus colaboradores (1995) señalaron al inicio de la década pasada que, en general, no hay restricciones ecológicas, ni tecnológicas, para garantizar una producción agropecuaria sostenible y eficiente para atender las necesidades alimentarias de la región. Se requiere para ello adecuar las instituciones y las políticas agropecuarias y ambientales (Gallopín, 1995). Sin embargo, sobre la base de las políticas existentes se estima que en los próximos veinte años, el deterioro de los suelos y los agroecosistemas se incrementará y que un número amplio de habitantes de la región (entre 50 y 70 millones) se mantendrá en condiciones de desnutrición (Garret, 1997).

La anterior situación es en parte el reflejo de los pocos avances del sector agropecuario en el desarrollo de una actividad productiva que sea ecológicamente sostenible. En un estudio sobre el particular se concluye que en Latinoamérica la agricultura sostenible no pasa de ser un propósito retórico en muchos de los documentos gubernamentales de políticas agrícolas (Bejarano, 1998). En el caso de los suelos se ha anotado que para la vasta mayoría de los habitantes de la región el problema de su deterioro no existe o tiene poca importancia (Bucher et al., 2000).

Las agencias públicas responsables por el sector agropecuario, cuyas autoridades máximas son los ministerios de agricultura, han incorporado en forma muy tímida la dimensión ambiental, y menos la agricultura sostenible. Buena parte de los ministerios cuentan con oficinas ambientales, pero estas tienen una baja jerarquía e influencia en las políticas fundamentales. Este hecho, combinado con la debilidad de los ministerios del medio ambiente en materia de control ambiental de las actividades agropecuarias, hace que problemas como el abuso en la utilización de agroquímicos y la utilización de otras tecnologías no beneficiosas al ambiente estén lejos de resolverse. Además, el atraso de los ministerios de agricultura en materia de gestión ambiental, hace que en algunos países se les considere como un limitante para la realización de programas para la protección ambiental, tal como lo perciben, por ejemplo, protagonistas clave vinculados al proyecto del Corredor Mesoamericano, en Centroamérica o que estos ministerios se consideren un cuello de botella para cumplir con las obligaciones adquiridas por los países en la Convención de Biodiversidad (Cabrera, 2000; Casas, 2000; Sánchez, 2000; Rodríguez-B., 1999b).

Más grave aún, las posibilidades del establecimiento de una agricultura sostenible parecerían estar perdiendo terreno como se evidencia en el debilitamiento de la capacidad investigativa y de los programas de extensión en la región (Trigo, 1995; Garret, 1997).

Sin embargo, las anteriores observaciones no deben hacernos perder de vista que en la región se adelantan cientos de valiosas experiencias sobre agricultura sostenible, que incluyen tanto interesantes iniciativas de origen empresarial y campesino como aquellas realizadas desde centros de investigación y ONG. Es el caso de la agricultura orgánica, centrada fundamentalmente en el buen manejo de los suelos y la limpieza de residuos químicos en sus productos, que se está abriendo paso en algunos países de la región, e incluso alcanza a ser un rubro significativo de su actividad como se evidencia en el caso de la Argentina. Asimismo existen ya paquetes tecnológicos en sistemas agroforestales pecuarios en Latinoamérica, que permitirían adelantar una transformación de la ganadería que hoy constituye una de las actividades productivas de la región más dañinas ambientalmente. Todas estas iniciativas son evidentemente muy promisorias para el desarrollo de una política agropecuaria sostenible, pero ellas son muchas veces aisladas y carecen de la suficiente masa crítica. Por último, el futuro de la actividad agropecuaria sostenible dependerá en buen grado de un incremento sustantivo de la investigación en esta materia en relación con la gran agricultura comercial y la agricultura campesina (IICA, 1999; de Fora, 2000; Murgueito y Muhammad, 2000).

La baja integración sectorial y las Convenciones de Biodiversidad y Desertización

Un reciente estudio identifica como uno de los principales obstáculos para la puesta en marcha de los compromisos adquiridos por los países de la región en la Convención de Biodiversidad, a la baja integración que tiene el objetivo de conservar y hacer uso sostenible de la diversidad biológica en los planes nacionales y políticas sectoriales (energía, agricultura, obras públicas). Más aún, la integración de ese propósito es débil en las políticas de aprovechamiento de los recursos naturales renovables (forestal, pesquero y de agua), no obstante que, con frecuencia, los documentos y organigramas oficiales señalan a estas áreas como componentes de la "política ambiental". Se señala también el predominio que sigue teniendo la visión extractivista de los recursos naturales sobre la flora y la fauna continentales, la pesca y el medio ambiente marino, las aguas continentales, y el suelo (Bucher et al., 2000).

En el mismo estudio se llega a conclusiones muy similares con respecto a las dificultades enfrentadas para poner en marcha los compromisos que se derivan de la Convención sobre Desertificación, lo cual pone en riesgo la existencia misma de valiosos ecosistemas boscosos y el desarrollo de la actividad agrícola.

Uno de los factores clave que afectan la capacidad y competencia de los países de Latinoamérica y el Caribe para ejecutar los acuerdos resultantes de la Convención es la muy limitada percepción que tiene la sociedad civil de la problemática asociada a la desertización, hecho que se refleja en sus políticos y dirigentes. Esta falta de entendimiento y de interés se debe, en gran medida, a los paradigmas que dominan las agendas políticas y económicas de la región. Entre ellos, dos son muy significativos: a) la percepción de que los países son muy ricos en recursos naturales y que los mismos son casi ilimitados, y b) la prioridad que se le da al desarrollo económico como contrapuesto a los problemas de conservación y protección del medio ambiente, los cuales son vistos más como un mal innecesario. (Bucher et al., 2000).

Hacia políticas más integradas

La definición de políticas ambientales más integradas sobre problemas complejos tiene todavía un desarrollo incipiente, aunque en los años noventa se hicieron avances en esa dirección que requieren ser registrados. Entre ellos, se subrayan las políticas ambientales urbanas y las políticas de costas que durante ese decenio materia de fortalecimiento y que se plantean como dos áreas de gran potencial para el futuro.

La política ambiental urbana

En los años noventa la política ambiental urbana aparece con más fuerza en todos los países de la región en comparación con la época anterior, cuando la mayor parte de las políticas ambientales tendían a priorizar la agenda verde y, en particular, la rural. En las políticas específicas la dimensión ambiental urbana tiende a tener un tratamiento más sectorial o temático (transporte, saneamiento básico, aguas, aire, ordenamiento territorial, etc.), pero algunos países han ido estableciendo crecientemente lineamientos de política que tratan de aproximarse al tema en forma más integrada. Esta nueva orientación aparece más claramente en las políticas explícitas que se formulan con denominaciones tales como estrategias ambientales de gestión urbana, planes de acción y Agendas 21 locales.

Los temas de la denominada “agenda marrón” son los que paulatinamente han ido recibiendo mayor atención en las políticas ambientales de las ciudades tanto en el ámbito nacional como local. Ellas reflejan las respuestas a los problemas que para la salud humana tienen los servicios insatisfactorios de agua, alcantarillado, disposición de aguas servidas y basuras, así como de la pobre disposición y manejo de los residuos urbanos e industriales y la contaminación del aire (en especial por partículas). Los temas subyacentes o relacionados con la agenda ambiental marrón incorporan típicamente los usos inapropiados del suelo, vivienda precaria, transporte público deficiente, y congestión del tráfico vehicular y accidentes. Además, las políticas ambientales urbanas han comenzado a reconocer la contribución que hacen las ciudades, en particular las más grandes, a los problemas ambientales globales, como el cambio climático, a través de las emisiones resultantes del uso de la energía para fines domésticos e industriales y el transporte.

El anterior conjunto de problemas está íntimamente vinculado a la pobreza, un hecho que paulatinamente se ha ido reconociendo en la agenda ambiental de las ciudades. Los pobres urbanos de Latinoamérica y el Caribe están afectados desproporcionadamente por los problemas ambientales marrones y su situación exacerba las crisis ambientales de las ciudades. La pobreza en las ciudades se vincula con la destrucción y el deterioro de fuentes de agua y ecosistemas boscosos, la degradación de suelos ambientalmente frágiles, la ocupación de áreas expuestas a las inundaciones y deslizamientos, el hacinamiento y la pérdida de bienes culturales e históricos. Algunos de estos temas se han incorporado en la agenda ambiental urbana como es, por ejemplo, el relacionado con las políticas para enfrentar la vulnerabilidad socioambiental frente a fenómenos naturales que ocasionan desastres (ej. políticas de reubicación de vivienda, de combate a la erosión, u obras para prevenir las inundaciones). Otros problemas urbanos críticos que están lejos de encontrar solución en la casi totalidad de ciudades de la región, como la falta de acceso de los más pobres a tierras urbanizables y a vivienda adecuada, o las graves insuficiencias de los sistemas de transporte, encuentran con frecuencia su lugar en diversas políticas sectoriales urbanas que crecientemente están incorporando la dimensión ambiental.

La agenda verde comienza a tener un lugar en la política ambiental urbana, no sólo en relación con el impulso de los más tradicionales y críticos temas de la arborización y la creación de espacios verdes para la recreación, sino también en relación con la conservación y restauración de ecosistemas ubicados al interior del perímetro urbano o sus vecindades. Sin embargo, como se sugirió, esta agenda encuentra muchas veces sus límites en los problemas de pobreza sin cuya solución no es posible, en muchos casos, adelantarla.

Por último, en la pasada década algunos gobiernos nacionales, conjuntamente con algunas agencias internacionales (CEPAL, PNUD) buscaron impulsar las denominadas Agendas Locales 21, como resultado de los compromisos adquiridos en la Conferencia de Río de Janeiro de propender por el desarrollo sostenible urbano. Si bien se denotan diversos avances en esta dirección, ellos son aún muy modestos, una expresión de la complejidad del propósito y las enormes barreras que se encuentran para formular y poner en marcha políticas de desarrollo sostenible urbano. En efecto, la Agenda 21 a escala urbana supone afrontar a un mismo tiempo los programas de vivienda adecuada para todos, el mejoramiento de la administración de los asentamientos humanos, la planificación sostenible del uso del suelo, la integración de infraestructura ambiental (agua, saneamiento y gestión de desechos), los sistemas sostenibles de energía y transporte, y la planificación frente a la vulnera-

bilidad a los desastres. Pero las políticas que han sido formuladas y puestas en este contexto han sido muy parciales. Sin embargo, se reconoce que han tenido algún mérito al hacer explícitas las relaciones entre medio ambiente, desarrollo y pobreza (Acuña, 2000b).

Las políticas costeras

La formulación y puesta en marcha de políticas costeras ha tomado especial impulso en un número considerable de países de América Latina y el Caribe. Por lo general se habla de política de zonas costeras, entendiendo por estas últimas el lugar en donde el continente se une con el mar y en las cuales se asientan cinco ecosistemas principales: arrecifes marinos, manglares, sistemas de playas, estuarios y lagunas costeras y pastos marinos¹³. El impulso a las políticas costeras ha sido motivado por la necesidad de enfrentar los problemas de degradación de esta parte del territorio que conjuntamente con sus zonas aledañas aloja aproximadamente el 65% de los habitantes de la región.

El concepto más generalizado en materia de política costera es el de manejo integrado de zonas costeras (MIZC). Si bien este concepto tiene ya más de 30 años de historia sólo en la Cumbre de Río fue acogido como el concepto central para el manejo de las costas y los océanos. Sin embargo, la importancia del mar y las zonas costeras fue reconocida en muchos convenios internacionales y regionales a partir de la década de los años setenta. A su vez, a nivel nacional se impulsaron políticas puntuales dirigidas a resolver problemas particulares, entre las cuales se mencionan las orientadas a descontaminar algunas de las bahías asiento de las grandes ciudades o a conservar y restaurar humedales costeros (Sorensen, 1993).

En la Conferencia de Río se estableció el compromiso de los países de formular y poner en marcha los MIZC, no sólo en la Agenda 21 sino también en las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad. Este compromiso fue ratificado en el Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (Barbados, 1994). Todos estos tratados y convenios han dado lugar a que los principales organismos y agencias hayan creado una serie de directrices para facilitar a los gobiernos el cumplimiento de los compromisos (Cincin-Sain, 1996). A su vez, la banca multilateral ha otorgado créditos para el diseño e implementación de los MIZC, como fue, por ejemplo, el programa llevado a cabo en Ecuador con apoyo del BID. En la región se identifica también el esfuerzo pionero de Brasil mediante su programa de gerenciamiento costero, una ambiciosa iniciativa federal que hoy se expresa en múltiples programas estatales (BID, 1997; MMAB, 2001).

Estas políticas implican una enorme responsabilidad para los Estados de la región dado que las zonas costeras son un bien público. Esto llevó a muchos países a entregar a la marina buena parte de la responsabilidad por su manejo y fiscalización. Este último hecho no ha sido suficiente para impedir la urbanización desordenada, la invasión ilegal y la contaminación e inadecuada explotación de muchas de las zonas costeras de la región. Ahora se intentan enfrentar estos problemas mediante los MIZC. La responsabilidad por su formulación y coordinación de su puesta en

¹³ El término zona costera o área costera en materia de interpretación varía considerablemente. Para unos, es peces y vida acuática, para otros playas, diversión, transporte marítimo y puertos y para otro grupo amplias extensiones de tierra y agua; sin embargo, la gran mayoría coincide en afirmar que es una noción de interfaz océano-tierra.

marcha ha sido entregada a las agencias ambientales principales en el ámbito nacional y subnacional.

La política costera en los estados insulares del Caribe

Desde 1994, el compromiso de los estados insulares del Caribe con el manejo integrado de zonas costeras ha generado un alto grado de actividad gubernamental en la formulación de políticas, la generación de instrumentos de política, y el diseño y puesta en marcha de planes y programas. Una de las condiciones para un manejo efectivo de las zonas costeras (MIZC) es la integración del espacio marino dentro de la legislación internacional. Los países insulares del Caribe ahora cuentan con una sofisticada legislación que no solamente integra las áreas marinas, sino que en muchos casos establece estándares internacionalmente aceptables sobre la contaminación marina dentro de las 12 millas de las aguas territoriales y 200 millas de las zonas económicas exclusivas.

El MIZC de Barbados incorpora no sólo los planes de manejo y administración de las zonas costeras, sino también la preservación y enriquecimiento de las áreas marinas, y la protección de las playas y los arrecifes de coral. En un reciente informe se señala que se han hecho avances notables en su formulación.

En Jamaica se estableció en 1998, el Consejo para el Manejo del Océano y las Costas, cuyo mandato es similar al MIZC y define la política nacional y promueve la coordinación de la administración y funciones operacionales entre las agencias gubernamentales y la sociedad civil.

Fuentes: CSD, 2001; Anderson, 2002.

La influencia de las agencias internacionales y la banca multilateral en la política ambiental

Las agencias internacionales y la banca multilateral han tenido un impacto significativo en el desarrollo de la política ambiental en América Latina y el Caribe. En primer término, el impacto se deriva del hecho de que este conjunto de agencias aportan recursos económicos para la gestión mediante modalidades que van desde las operaciones de crédito de la banca multilateral hasta aquellas que tienen un carácter puramente concesional. En segundo término, el impacto se debe a que estas agencias, a través de los programas para los cuales aportan recursos, influyen en la conformación de dimensiones críticas de la gestión ambiental, como son: las instituciones, las políticas, los instrumentos, la participación ciudadana, etc. Esta sección se refiere al impacto en este último campo.

En el caso de Venezuela se ha afirmado que "en general puede decirse que las agencias y bancos internacionales han tenido una influencia positiva sobre la gestión ambiental, que va más allá del financiamiento adicional que ellas han aportado para la realización de cierto número de proyectos" (Gabaldón, 2000). Esta es una aseveración que se puede hacer para todos los países de la región, y cuyo significado examinamos a continuación. Además pone de manifiesto la relevancia que pueden tener estos programas en el éxito de la gestión ambiental y hacen de particular interés e informar acerca de la ejecución e impacto que ellos han tenido en los procesos de gestión.

**La continuidad de las políticas en Colombia:
Mas allá de los recursos aportados**

“Los programas adelantados con créditos del BID y el Banco Mundial, en la década de los noventa han sido quizás más importantes por el hecho de haber contribuido a la continuidad de unas políticas, que por el monto de los recursos aportados”. Con esta afirmación, hecha por un exfuncionario del gobierno colombiano vinculado al proceso de planeación y puesta en marcha de los créditos, concuerdan otros que, como él han jugado un papel clave en su ejecución.

Son muchas las pruebas que respaldan esa visión. Los créditos del BID (US\$135 millones incluyendo la contrapartida nacional) y del Banco Mundial (US\$65 millones) para el Programa de Manejo de Recursos Naturales ejecutado en el período 1993-2001, fueron el producto de largos procesos de negociación (cinco años en el caso del Banco Mundial y tres en el caso del BID).

A lo largo de su ejecución, cuatro ministros que han pasado por la cartera ambiental, han intentado modificar algunas de sus orientaciones, con el fin de darle su “impronta personal”, muchas veces con inconfundibles visos políticos. Esos intentos hubieran tenido implicaciones negativas para la continuidad y coherencia del programa, pero se evitaron gracias a la acción de los bancos como interlocutores permanentes, que al actuar en consuno con la unidad coordinadora, prevista para liderar la ejecución de los créditos, han logrado mantener la orientación del programa. La existencia misma de esta unidad, que depende del Ministerio del Medio Ambiente, ha sido uno de los factores que ha contribuido a la defensa de los créditos frente a los intentos, muchas veces no bien encaminados, de los ministros de turno (Rodríguez-B., 2000).

La formulación de políticas públicas nacionales

La puesta en marcha de los acuerdos ambientales globales, en particular los surgidos en la Cumbre de la Tierra en Río, ha estado acompañada por las agencias internacionales y la banca multilateral, como consecuencia de previsiones contenidas en los acuerdos mismos. De alguna manera se podría afirmar que se están creando nuevas formas de definición de políticas nacionales a partir de los convenios globales.

En particular, el Fondo Mundial Ambiental, la banca multilateral y diferentes países donantes han aportado recursos económicos y asistencia técnica para preparar los inventarios de gases de efecto invernadero y elaborar las estrategias nacionales que los países deben presentar a las Conferencias de las Partes de las Convenciones de Cambio Climático y Biodiversidad, y del Protocolo de Montreal, y han financiando la ejecución de proyectos que se enmarcan en dichas estrategias. Más recientemente, esas agencias han apoyado el establecimiento de las oficinas nacionales de cambio climático. La relativa homogeneidad que se observa en la estructura y pautas metodológicas de la mayor parte de los informes y estrategias nacionales sobre biodiversidad de los países de la región sería un indicativo de la gran influencia que los equipos técnicos del GEF están teniendo en la formulación de las políticas nacionales. Esta afirmación se deriva del análisis de once informes y estrategias nacionales sobre biodiversidad presentados por países de la región (Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Guyana, El Salvador, Paraguay y Perú) la Conferencia de las Partes de la Convención de Biodiversidad, en el período 1997-2000. Esa homogeneidad se puede explicar, en alguna medida, por las disposiciones mismas emanadas de la Convención y de la Conferencia de las Partes, o de la

necesidad de hacer comparables los informes. Pero la línea divisoria entre la interpretación que una institución como el GEF puede hacer sobre su papel en la puesta en marcha de esos mandatos y obligaciones, y la autonomía de los países para fijar sus políticas no es un asunto obvio. Por eso la homogeneidad identificada crea interrogantes sobre el nivel de apropiación de las políticas contenidas en los documentos por parte de los países, sobre la medida en que estas políticas son una simple expresión formalista sin mayores implicaciones prácticas, y sobre el papel que el GEF y sus entidades operadoras (Banco Mundial, PNUD y PNUMA) deben desempeñar en el proceso de definición de las políticas nacionales.

Esta nueva modalidad de influir en la formulación de las políticas nacionales ambientales por parte de las agencias internacionales, a partir de acuerdos multilaterales, tomó impulso desde la Conferencia de Estocolmo y se expresó típicamente en la actividad desplegada por el PNUMA en los años setenta. Recibe un impulso cualitativo y cuantitativo adicional a partir de la Conferencia de Río, de la cual se desprenden nuevos mandatos para las agencias de Naciones Unidas, compromisos para la banca multilateral y compromisos para los países donantes. La nueva situación se ha reflejado, entre otros, en la creación del GEF, el incremento de las operaciones de crédito para medio ambiente por parte de la CAF, el BID y el Banco Mundial, la intervención de estas dos últimas entidades en la elaboración de planes nacionales de acción ambiental de varios países de la región, y la asignación de una mayor prioridad al tema ambiental dentro del portafolio de cooperación técnica de los países desarrollados.

Pero las agencias y la banca multilateral han venido ejerciendo influencia en la formulación de las políticas desde la existencia misma de la cooperación técnica internacional. Ante financiamientos orientados a apoyar determinados proyectos, los entes responsables de la gestión ambiental se han visto con frecuencia en la necesidad de revisar las políticas correspondientes. La financiación de los programas de bosques ha tenido frecuentemente este efecto, y muchas veces en los créditos mismos se prevén componentes para la revisión de determinados aspectos de las políticas como se encuentra en el caso del programa dirigido a fortalecer la propiedad social de los bosques en México, iniciado recientemente, o en el Programa Ambiental y de Manejo de los Recursos Naturales de Colombia financiado por el Banco Mundial y el BID, ejecutado entre 1993 y el año 2002. Debe recordarse que muchos de los programas de bosques hoy en marcha en la región tuvieron su origen en el Programa de Acción Forestal para el Trópico, una iniciativa conjunta del Banco Mundial y el Instituto de los Recursos Mundiales (WRI).

La influencia que puede llegar a tener la banca multilateral y las agencias internacionales en la revisión y formulación de una política, se expresa bien en Guyana y Surinam cuyo intento de entregar en concesión una proporción muy significativa de sus prístinos bosques naturales a empresas madereras asiáticas, se vio limitada por la acción de aquellas que lograron, además, que esos países definieran unos programas de manejo más acordes con la Convención de Biodiversidad y los acuerdos internacionales sobre bosques.

Pero la influencia de la cooperación internacional en la incorporación de nuevos enfoques para la formulación de políticas se encuentra no sólo en el nivel nacional sino también en el nivel local. Así lo ilustra la cooperación técnica ejecutada por el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) en convenio con el BID, para el programa "Generación de políticas, planes y programas ambientales y mejoramiento de la capacidad de gestión en tres comunas seleccionadas de Chile" (Espinoza,

2000), o el financiamiento a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca en Colombia para la descontaminación de la cuenca alta del río Bogotá, por parte del BID, o la financiación del Estado de Río de Janeiro para la descontaminación de la bahía de Guanabara originada en la misma entidad.

El fortalecimiento institucional y la introducción de nuevos instrumentos

A través de los programas de las agencias internacionales y la banca multilateral se han promovido procesos de fortalecimiento institucional. Las operaciones de crédito del BID y del Banco Mundial para la gestión ambiental han incorporado subprogramas de reforzamiento institucional, que incluyen, entre otros, procesos de reforma o actualización de las legislaciones y las normas, la reestructuración de las agencias nacionales y locales, la capacitación, y el fortalecimiento a la investigación.

Los modelos de gestión a que han dado lugar estos procesos de fortalecimiento institucional con participación de la banca multilateral y las agencias internacionales son muy diversos. Sin embargo, de país a país se observan orientaciones comunes, como, por ejemplo, el fortalecimiento de los procesos de descentralización y participación pública, o la instauración de concepciones particulares de gestión como lo ilustra la correspondiente a la aproximación sistémica para el manejo de la información.

Con frecuencia la cooperación técnica internacional ha estado dirigida a fortalecer la capacidad de gestión de las entidades no gubernamentales, no sólo a partir de las nuevas concepciones de la organización estatal que favorecen un aparato público más pequeño y la privatización de muchos servicios públicos, sino también a partir de las ideas generalizadas de la incapacidad, ineficiencia y corrupción existentes en el sector público latinoamericano. Esta orientación es, sin embargo, muy cuestionable, puesto que ha llevado a un mayor debilitamiento relativo de las autoridades públicas ambientales que son irremplazables en el desempeño de muchas funciones para la protección ambiental.

En la formulación de las políticas y el fortalecimiento institucional de los países de la región ha venido teniendo una creciente incidencia el Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (CTI), compuesto por PNUMA, CEPAL, BID, Banco Mundial y PNUD. El CTI apoya las decisiones del Foro y las líneas de políticas específicas que este decide darle seguimiento, mediante la asistencia técnica ofrecida por las agencias miembros del Comité a partir de los recursos y capacidades propios de cada una de ellas.

Al lado de la influencia ejercida en la revisión de políticas y del fortalecimiento institucional, la cooperación técnica internacional también ha incidido en la incorporación de instrumentos para la gestión. Así, por ejemplo, las agencias han creado fondos ambientales para la financiación de proyectos como mecanismos que contribuyan a la descentralización de la gestión, a la asignación más eficaz de los recursos y al fomento de la mayor participación del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales. Sobre este tema volveremos en el capítulo sobre instrumentos de política.

Algunas agencias han participado activamente en la introducción de nuevos instrumentos de gestión. Ese es el caso, por ejemplo, de la participación del Banco Mundial en el diseño y difusión de los instrumentos económicos (tasas por contaminación, tasas de uso, etc.) y más recientemente, en el diseño de instrumentos que

permitan participar en el mercado de servicios ambientales que abre el Mecanismo de Desarrollo Limpio de la Convención de Cambio Climático.

Las exigencias ambientales para la formulación de proyectos

El establecimiento de estándares cada vez más exigentes en cuanto a la consideración de la dimensión ecológica en los proyectos que se presentan a las entidades internacionales para su financiamiento, ha tenido consecuencias muy importantes desde la perspectiva de la gestión ambiental. Proyectos promovidos por agencias con responsabilidades en sectores productivos y de servicios han sido objeto de evaluaciones ambientales rigurosas desde su propio origen, y esto ha traído como resultado la ejecución de proyectos ambientalmente más sustentables. Por ejemplo, en Venezuela, por exigencia del Banco Interamericano de Desarrollo, EDELCA, la empresa pública de desarrollo hidroeléctrico del río Caroní, está preparando un plan de manejo integral y ordenación territorial de dicha cuenca, que es una de las más importantes del país, y que no estaba previsto anteriormente.

En la mayoría de los países de la región se han creado, desde 1992, unidades ambientales en las agencias responsables por la construcción de vías, que muestran interesantes avances. Estas unidades ambientales han sido creadas principalmente como resultado de la influencia política. En este caso, la banca multilateral —el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y la Corporación Andina de Fomento— ha requerido a esas agencias el establecimiento de unidades ambientales como requisito para tener acceso a créditos para la construcción de las vías (Quintero y Sánchez, 1998). Una influencia equiparable se identifica en el sector energético, en el cual, también como consecuencia de la acción de estas entidades, muchos de los países de la región han ido incorporando las consideraciones ambientales en sus sistemas de planificación del mismo.

El mejoramiento de la formulación y el seguimiento de los proyectos

Una de las principales fallas de los proyectos del sector público en los países de la región suele ser su deficiente formulación como consecuencia de la carencia de información básica suficiente y de los estudios requeridos. Los entes internacionales, al exigir que los proyectos cumplan con determinados estándares técnico-financieros, han forzado a los organismos promotores a obtener una mejor información para su diseño y, en general, a presentar proyectos mejor formulados desde el punto de vista de las metas a alcanzar, sus formas de evaluación y seguimiento, la estimación de los costos y la definición de las responsabilidades.

Son muchos los programas y proyectos gubernamentales que no son materia de una adecuado seguimiento y evaluación, o que con frecuencia no son objeto de estas actividades. En general, los programas y proyectos financiados por agencias internacionales o la banca multilateral conllevan procesos de evaluación y monitoreo de más alta calidad que los utilizados en aquellos de origen doméstico. Estas actividades no sólo son importantes por su significado desde la perspectiva de los proyectos mismos, sino también por que se constituyen en medios para mejorar la capacidad nacional en este frente, en particular cuando los mismos incorporan la participación de expertos locales y el involucramiento de las partes interesadas.

Temáticas sobresalientes en cuanto al desarrollo de políticas ambientales

Se ha hecho una distinción entre políticas explícitas e implícitas sobre medio ambiente. Las políticas explícitas están formuladas y publicadas en documentos oficiales, y aprobadas o expedidas formalmente por algún organismo estatal. Por lo general se les conoce como políticas nacionales del medio ambiente. También son las políticas explícitas aquellas acciones que se adelantan para proteger el medio ambiente, y que surgen, entre otras razones, ante la necesidad de atender problemas imprevistos o por iniciativa de las administraciones ambientales de turno, pero que no se encuentran debidamente documentadas.

Como políticas implícitas se entienden las decisiones que se toman en otros ámbitos de la política pública o en los sectores productivos y que influyen en la transformación del medio ambiente. Estas políticas pueden generar procesos en pro de la protección ambiental, o procesos perversos. Este capítulo se concentra fundamentalmente en las políticas explícitas, aunque a lo largo de él se muestra, una y otra vez, cómo la efectividad de algunas de ellas se ve aminorada por los impactos de políticas implícitas.

Una buena parte de las políticas explícitas se encuentra contenida en la Constitución, las leyes generales o marco de medio ambiente (en particular los objetivos, principios, criterios y orientaciones generales), y otras legislaciones y normas. Otra porción de estas políticas se encuentra contenida en los documentos denominados como planes generales, planes de acción, políticas, y estrategias. Las agencias ambientales principales han sido los ejes para la formulación de estas últimas a nivel nacional. Con frecuencia, y a partir de diferentes criterios, se particularizan en políticas referentes a los problemas de contaminación, los recursos, los procesos, los convenios internacionales, etc. (ej. aire, forestal, fauna silvestre, producción más limpia, urbana, áreas protegidas, biodiversidad).

Los procesos formales de definición de las políticas explícitas se han vuelto más sofisticado. Una de las mayores innovaciones se refiere a la apertura del proceso de la formulación de las políticas más allá de los cerrados confines de la burocracia, mediante diversas formas de participación de la sociedad civil y el sector productivo. Paulatinamente, la planeación tecnocrática de arriba hacia abajo ha ido siendo complementada o sustituida con procesos de abajo hacia arriba de carácter participativo. Sin embargo, los temas a incorporarse en la agenda parecen seguir siendo más el producto de la iniciativa de las agencias públicas principales del medio ambiente, que de otros grupos de la sociedad a escala nacional, subnacional o local.

La inclusión de algunos temas en las agendas nacionales ha sido propiciada por los procesos de negociación internacional de convenios particulares (biodiversidad, cambio climático, POP, desertificación, etc.) y su posterior suscripción y ratificación por parte de los países. Se puede decir que una parte sustantiva de las políticas, en sus lineamientos fundamentales, se formula en esos escenarios internacionales y que lo que los países hacen es adaptarlas a sus condiciones particulares. Que ello sea así se entiende por el carácter global o transfronterizo de la temática ambiental. Sin embargo, la participación de la mayor parte de los países de la región en estos procesos internacionales es débil. Es una situación que tiene como consecuencia que muchos países sean receptores relativamente pasivos de políticas que han sido definidas en aquellos escenarios. Este problema tiene una expresión menor en los países más grandes de la región y se agrava en la medida en que el tamaño de las economías es más pequeño, aunque se encuentran excepciones a este

patrón. Resulta, entonces, prioritario desarrollar diferentes actividades de creación de capacidades en un buen número de países de la región con el propósito de que participen más proactivamente en los escenarios de negociación internacional, una medida necesaria para que los países de la región sean genuinos conductores de la formulación de sus propias políticas.

La integración de la concepción del uso sostenible y conservación del medio ambiente en las políticas de los diferentes sectores de la producción en todos los países de la región es insuficiente y, en ocasiones, está ausente. Esta afirmación incluye aquellos sectores que aprovechan directamente la biodiversidad y los suelos, como son típicamente el agropecuario, el forestal y el pesquero. La "visión minera" de los recursos naturales —o en el mejor de los casos la del "aprovechamiento racional" que incorpora a la conservación como asunto secundario frente al de la explotación— predominan aún en los sectores mencionados.

Sin embargo, se denotan algunos avances en esta dirección. Se han puesto en marcha enfoques e instrumentos que facilitan la integración del medio ambiente en las políticas macro y las políticas sectoriales como son las cuentas ambientales, y la valoración económica de los bienes y servicios ambientales; pero, a pesar de la experiencia ganada, se denota una gran discontinuidad en los esfuerzos para diseñarlos y una débil introducción en los centros principales de toma de decisiones de la administración pública. Como se verá en el penúltimo capítulo, la planeación bio-regional y los nuevos enfoques con que se adelantan los planes de ordenamiento territorial en general, son otras opciones que están dando algunos frutos para la integración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales.