

SITUACION DE LA POLITICA AMBIENTAL¹ EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA

Lic. Alberto E. Morán

El presente trabajo es un resumen integrado de los documentos presentados por los participantes Edgar Salas Rada (Bolivia), Helena Ribeiro Sobral (Brasil), Werner E. Zulauf (Brasil), Patricio Gross (Chile), Ernst R. Hajek (Chile), Sergio Montenegro Arriagada (Chile), Marisabel Romaggi (Chile), Juan Camilo Cárdenas (Colombia), Zulma Guzmán Castro (Colombia), Pedro Pablo Morcillo (Colombia), Nora Salazar Polo (Colombia), Vladimir Serrano Pérez (Ecuador), Richard E. Bustamante (Perú), Julio Díaz Palacios (Perú), Eloísa Tréllez Solís (Perú), Alberto Lizarralde (Venezuela) y el autor (Argentina) en el Seminario Taller sobre "El Reto de la Implementación en la Política Ambiental", Fundación Konrad Adenauer, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano, 14 al 16 de noviembre de 1995, Villa de Leyva, Colombia.

Introducción

Los desafíos ambientales actuales colocan a los gerentes públicos y privados de América Latina frente a dilemas cuya complejidad revela, dramáticamente, que las soluciones técnicas y burocráticas tradicionales no sirven o han sido aplicadas incorrectamente o resultan insuficientes.

Los especialistas, sean del sector público o privado, tienden a manifestar escepticismo y resignación frente al proceso de degradación ambiental; sus diagnósticos parecen indicar que la región ha comenzado a dar muestras de interés por la formulación de políticas ambientales, su validación normativa y por la conformación de sistemas institucionales para la gestión ambiental, pero estos pasos no se ven reflejados en mejoras del ambiente y ni en la calidad de vida de la gente.

El ambiente humano se presenta como un verdadero agujero negro donde desaparecen intereses sectoriales, públicos o privados. Administrar esa complejidad constituye un gran desafío de gestión y demanda soluciones innovadoras y pragmáticas.

El presente documento resume la posición previa de un grupo de expertos participantes del Taller "El reto de la implementación de la política ambiental en América Latina" en Villa de Leyva, Colombia. Esta conformado por seis partes sustantivas: 1) Tendencias del desarrollo y repercusiones ambientales, 2) Dificultades para instrumentar una política ambiental, 3) Cronología de los principales hitos ambientales entre 1972 y 1995, 4) Situación del medio ambiente rural, 5) Situación del medio ambiente urbano, 6) Algunos pasos positivos.

¹ En: Contribuciones 1/96. Konrad Adenauer Stiftung, Centro Interdisciplinario sobre el Desarrollo Latinoamericano. pp. 7-17.

Tendencias del desarrollo y repercusiones ambientales

América Latina ha estado influenciada por un modelo de desarrollo económico cortoplacista, caracterizado por el uso ineficiente de los recursos naturales y por la iniquidad en la distribución de los beneficios; como consecuencia de ello los países de la región encuentran dificultades para consolidar alternativas de desarrollo sustentable, tanto en el aspecto ambiental como social.

Lo común a todas las etapas, identificadas en este proceso histórico, es que el modo de producción y distribución ha tenido como objetivo al lucro acelerado y, casi siempre, se ha alejado de los intereses del hombre y del ambiente. Dirigido por mercados externos altamente selectivos han demostrado un comportamiento: extractivista, depredador, contaminador, con un manejo inadecuado del ambiente y un Estado ausente como regulador y fiscalizador. Parecen demostrarlo en la época de la conquista la explotación del Oro y la Plata, hacia fines del siglo XIX la apropiación abusiva del Guano, la Salitre, el Caucho, el Quebracho y desde mediados de siglo XX con los recursos pesqueros, el petróleo y el cobre.

Dificultades para instrumentar una política ambiental

Con este marco de referencia es posible identificar las principales dificultades para instrumentar una política ambiental y las causas esenciales del deterioro del medio. Dos salvedades: 1) si bien se presentan como cuestiones independientes y agrupadas según ciertas categorías, la gran mayoría de ellas están relacionadas entre sí, en un cuadro de gran complejidad y 2) no todos los informes incluyen todas las dificultades mencionadas.

Dificultades de Orden Político

Insuficiente relevancia o importancia de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo o en proyectos de inversión.

La dimensión ambiental no se incorpora en las estrategias de desarrollo en la medida en que no es considerada una cuestión política de importancia.

Débil incorporación de la comunidad organizada en las diversas fases de la gestión ambiental.

Falta de promoción de investigaciones científicas y tecnológicas requeridas por la realidad local y abandono de las tecnologías nativas.

Una relación asimétrica en términos de "poder" entre los responsables de la degradación y la protección ambiental.

Incapacidad política del Estado para integrar los avances sectoriales y parciales, por carecer de visión holística, sistémica y de largo plazo, su proceder es básicamente reparativo, asistencialista y curativo.

Dificultades de Orden Tecnológico

La información ambiental documental o fáctica se halla dispersa y atomizada, cuando no ausente, en regla general es de origen secundario y no esta sistematizada su obtención en el espacio y en el tiempo.

Existe un atraso tecnológico, industrial y de gestión, enriquecido por dos vertientes básicas: la crisis económica y la ausencia de desarrollo de tecnología apropiada.

Dificultades de orden institucional

Existencia de numerosas de entidades estatales con responsabilidades ambientales con atribuciones no muy claras.

Sectorialismo en la toma de decisiones ambientales en perjuicio de su manejo sistémico, lo que se expresa en la dispersión de acciones y no pocos conflictos.

Superposición intra e interjurisdiccional en las funciones y competencias de regulación y fiscalización ambiental.

Existe dispersión de la estructura institucional motivada por: a) falta de instancias eficientes de coordinación interinstitucional, b) modelo de gestión excesivamente centralizado, c) defectos administrativos u organizacionales

Falta, también, coordinación de funciones complementarias, pero fundamentales, como la investigación, la administración de la información y la concientización ambiental.

Las limitaciones presupuestarias han determinado que se busque ayuda externa para incorporar nueva tecnología y este proceso muchas veces dista de ser eficiente. Existe un desaprovechamiento de la ayuda internacional.

Ausencia real o funcional de un organismo rector de las acciones ambientales, suprasectorial y transectorial, con objetivos nacionales, capaz de dirigir y coordinar a las entidades públicas y de regular el comportamiento de las entidades privadas competentes

Débil capacidad ejecutiva, debido a: ausencia de visión de largo plazo, de planes y proyectos consistentes, de programas eficaces de vigilancia y control, de indicadores y de instrumentos efectivos, falta de personal calificado, precariedad económico - financiera y estructuras hiperburocratizadas, con procedimientos engorrosos, actitud complaciente ante contaminadores y depredadores, falta de aptitudes para fomentar la participación social y para estimular el desarrollo de las capacidades en todos los niveles.

Dificultades de orden jurídico-normativo

Falta de eficiencia o eficacia normativa. Legislación ambiental frondosa y contradictoria, con sistemas jurídicos centralistas en perjuicio de las regiones y municipios. No existe sanción del delito ecológico.

Existe una multiplicidad de normativas y operatorias de orden nacional, provincial y municipal que generan conflictos por superposición jurisdiccional que en la práctica se traduce como un vacío normativo real.

La legislación medioambiental no es una herramienta útil en la medida que no es concebida en forma coherente con la dinámica de desarrollo

Creencia que los problemas ambientales se solucionan sólo con el dictado de leyes, decretos u ordenanzas

Los distintos poderes del Estado no buscan formas alternativas de articulación del funcionamiento para una efectiva acción ambiental.

Dificultades de orden económico

El contexto de una crisis integral y profunda que viene padeciendo la región.

Desarticulación de las políticas económicas de las cuestiones relativas al ambiente y a los recursos naturales.

Excesiva derivación de recursos financieros y presupuestarios hacia estudios y publicidad de utilidad no comprobable.

Dificultades de orden cultural y educativo

Bajos niveles de conciencia ambiental ciudadana e institucional, pública y privada; debido a una cultura de apropiación abusiva del ambiente, basada en el desprecio por el bien común.

La educación ambiental no es una preocupación prioritaria gubernamental o está alejada de la realidad del alumno.

Niveles indeseables de corrupción en la sociedad en general y en los órganos de regulación en particular.

**CUADRO COMPARATIVO DE PRINCIPALES HITOS POLITICO
INSTITUCIONALES AMBIENTALES A NIVEL NACIONAL 1972-1995**

	ARGENTINA	BOLIVIA	BRASIL	CHILE	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
Los 70´	1972 Política Ambiental Nacional 1972 Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano		1973 Secretaría Especial Medio Ambiente 1975 Compañía Estadual de Tecnología Ambiental		1972 Ley Ambiental Nacional 1974 Código Nacional RNR y Protección del Medio Ambiente	1978 Reforma Constitución		1977 Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
Los 80´			1981 Sistema Nacional Ambiental 1988 Reforma Constitución Nacional	1980 Reforma Constitución				1987 Evaluación Ambiental Nacional
Los 90´	1991 Consejo Federal de Medio Ambiente 1992 Pacto Federal Ambiental. 1994 Reforma Constitución Nacional 1995 Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano 1995 Ministerio de Recursos Naturales y Ambiente Humano	1990 Secretaría General del Medio Ambiente 1990 Fondo Nacional de Medio Ambiente 1992 Ley de Medio Ambiente 1993 Ministerio Desarrollo Sostenible Medio Ambiente	1990 Consejo Estadual de Medio Ambiente 1992 Río	1990 Comisión Nacional Ambiental 1994 Ley de Bases del Medio Ambiente 1994 Comisión Nacional de Medio Ambiente 1994 Comisiones Regionales de Medio Ambiente	1990 Plan de Desarrollo con Capítulo Ambiental 1991 Reforma Constitución Nacional 1993 Ministerio Medio Ambiente 1993 Sistema Nacional Ambiental 1994 Licencias Ambientales 1995 Procuraduría Ambiental 1995 Participación ciudadana	1993 Comisión Asesora Ambiental	1990 Código del Medio Ambiente 1993 Reforma Constitucional 1994 Consejo Nacional del Ambiente	

Situación del Ambiente Urbano

Las ciudades de la región se formaron, crecieron y se consolidaron sin

tener en cuenta las características físicas del lugar de asentamiento y menos aun la dinámica natural del medio físico y biológico. Se desarrolló una relación forzada y precaria entre la sociedad y el medio físico. Las principales ciudades de los países de referencia parecen estar presionadas por la presencia de cuatro fantasmas ecológicos: el crecimiento físico incontrolado, el incremento demográfico, la falta de infraestructura de saneamiento básico y la pobreza; a su vez son reconocidos como principales conflictos ambientales urbanos:

- ? Urbanización en zonas de riesgo ambiental (zonas bajo nivel, laderas).
- ? Sobreexigencia de provisión de agua potable en cantidad y calidad
- ? Ausencia, deficiencia o mantenimiento inadecuado de las redes de desagües pluviales y cloacales.
- ? Utilización de la red desagües pluviales y cloacales para el volcado de residuos domésticos, patológicos, agrícolas e industriales
- ? Sobreexigencia de higiene urbana
- ? Contaminación de los ríos y arroyos intraurbanos y periurbanos
- ? Contaminación del aire, agua y suelo por emisiones de contaminantes de actividades productivas: agropecuaria, industrial, pesquera, minera.
- ? Elevados niveles de contaminación de fondo en las grandes ciudades por la emisión de fuentes móviles
- ? Ruido por fuentes móviles
- ? Falta de espacios verdes
- ? Retroceso numérico y envejecimiento en el arbolado público
- ? Dificultades en la respuesta ante catástrofes naturales
- ? Sobreexigencia en el control de plagas
- ? Sobreexigencia e el control de la calidad de los alimentos
- ? Mala disposición de los residuos sólidos urbanos (domésticos, patológicos e industriales)

Situación del Ambiente Rural

Si bien cada realidad local posee su singularidad, aparecen como constantes ciertos conflictos del ambiente rural:

- ? Pérdida de diversidad biológica genética, específica, poblacional y ecosistémica
- ? Retroceso del bosque natural.
- ? Destrucción de Manglares
- ? Pérdida de recursos marinos y continentales
- ? Degradación del suelo
- ? Desertización

Tal vez el caso del **retroceso del bosque natural** pueda ser considerado como ejemplo por bs errores de política y gestión ambiental, ya que si bien parece estar causado básicamente por:

- ? Avance de la frontera agropecuaria,
- ? uso no sustentable del recurso,
- ? incendios naturales e intencionales y
- ? enfermedades.

A esta pérdida de superficie forestal por inadecuado manejo se debe sumar:

- ? El desaprovechamiento de los residuos del desmonte,
- ? la degradación del suelo,
- ? la modificación de la vegetación original y
- ? la afectación de especies asociadas.

A su vez, la mencionada extensión de la frontera agropecuaria va acompañada, habitualmente, de:

- ? Prácticas agrícolas inadecuadas,
- ? destrucción por abandono por emigración,
- ? uso irracional de agroquímicos y
- ? mal manejo del suelo.

Y este proceso, como muchos otros relacionados con el uso de componentes ambientales, no es difícil de explicar si consideramos que en general existe:

- ? Incompleto conocimiento de la estructura y funcionamiento del ecosistema natural.
- ? Mal manejo de ecosistemas naturales
- ? Inadecuado manejo de las cuencas hidrográficas
- ? Sistema inadecuado de desmonte
- ? Uso inadecuado del fuego
- ? Aprovechamiento maderero del bosque carente de un enfoque integral y sostenido

Los pasos positivos

Si bien la mayoría de los informes expresan preocupación por la situación y tienen una posición, en mayor o menor medida, crítica, existe en todos los casos un reconocimiento a ciertas acciones positivas desarrolladas tanto a nivel del Estado como de la sociedad en su conjunto.

En el Estado

La jerarquización del derecho a un ambiente sano como derecho fundamental de la persona y la calificación de los recursos naturales como patrimonio de la Nación

El principio de corresponsabilidad del Estado y la Sociedad en la resolución del conflicto ambiental (Código Nacional del Ambiente o Ley Ambiental Nacional o Ley de Bases del Medio Ambiente)

La incorporación a los planes de desarrollo de la dimensión ambiental.

La creación de organismos rectores, reguladores y coordinadores de la política ambiental nacional al máximo nivel gubernamental, como ser los Ministerios de Medio Ambiente o de Recursos Naturales y Ambiente Humano.

La creación de instancias institucionales de coordinación los distintos niveles o áreas de gobierno: Consejos o Comisiones, Nacionales o Federales, de Medio Ambiente

Los sistemas nacionales ambientales para coordinar políticas, estrategias y actividades, sobre la base de la optimización de los escasos recursos disponibles.

La creación de instrumentos institucionales en apoyo de la participación ciudadana, como ser las Defensorías del Pueblo, las Procuradurías y Fiscalías Ambientales.

El desarrollo de instrumentos regulatorios que permitan buscar soluciones definitivas que no impidan el crecimiento económico, pero mejoren su calidad (en el aspecto ambiental y social), como ser las licencias ambientales, sistemas graduales de incentivos y desestímulos impositivos y crediticios.

Las reglamentaciones sectoriales que incluyen el Estudio de Impacto Ambiental previo (grandes obras de infraestructura y grandes emprendimientos productivos: metalúrgicas, petroleras, eléctricas, pesqueras, mineras)

Creación de fondos especiales destinados a la conservación o recuperación del ambiente.

La extensión y mejoramiento del sistema de áreas protegidas y las modalidades de gestión que permiten a la sociedad civil participar en su administración.

Los programas de formación y capacitación ambiental para los funcionarios públicos.

La incorporación de la dimensión ambiental a los currícula educativos.

En la sociedad civil

El rol de las ONG como concientizadoras y organizadoras de participación ciudadana en la protección ambiental.

La aparición de ONG y organizaciones comunitarias dedicadas a buscar alternativas para mejorar la vida urbana

La incorporación de la dimensión social al discurso preservacionista de las ONG.

El mejoramiento del nivel técnico en las denuncias y propuestas de las ONG ambientalistas.

La creación de áreas ambientales en las cámaras empresariales y la aparición de organizaciones ambientalistas empresariales

La participación de los medios de comunicación en la creación de conciencia ambiental

La incursión de centros de educación superior, organizaciones educativas y escuelas del nivel terciario, medio y básico, a través de diversos programas

formales, que han llevado a generar carreras universitarias y programas de posgrado en tema ambientales.

Conclusión

Si bien existieron muchas causas y factores condicionantes, la falta de efectividad en la gestión ambiental ha sido notable; en síntesis, la gestión para la resolución del conflicto forma una parte importante del conflicto.

Esto llama a pensar que si bien el marco normativo es una condición necesaria, casi imprescindible, para la gobernabilidad del sistema, no es suficiente. No es posible cambiar la realidad por decreto.

Pensar o planificar ecológicamente exige consideraciones sobre un horizonte de tiempo y una adecuada percepción del medio. Implica entender a la realidad que nos rodea como un espacio multidimensional de gran complejidad.

Pensar o planificar ecológicamente significa considerar al medio en su dimensión natural y social, implica identificar los problemas del hoy y del mañana; sintonizar presente y futuro.

Para ello, los dirigentes al formular políticas, arriesgar estrategias, legislar, diseñar sistemas institucionales y planificar acciones ambientales concretas deben trascender lo sectorial y disciplinario, traspasar los límites temporales y espaciales para acercarse al estudio de la realidad con su interrelación, sus límites y su complejidad. La formación y la concientización deben apuntar a esto.

Pero cómo hacer, mientras tanto para que los decisores, los que resuelven en un segundo la suerte de muchas personas, más allá de su capacidad profesional y honestidad, comprendan que su toma de decisión va más allá de lo que piensan, incluso de lo que están potencialmente en condiciones de pensar. Ese es el desafío.