

**Evolución de las políticas e instituciones ambientales:  
¿Hay motivos para estar satisfechos?**

**Arnoldo José Gabaldón.**

Profesor, Universidad Simón Bolívar,  
Caracas

**Manuel Rodríguez Becerra.**

Profesor, Universidad de los  
Andes, Bogotá <sup>1</sup>

---

Nota: Este texto es el capítulo 2 del libro. En: Enrique Leff y otros (compiladores). *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2002.

---

Si nos preguntan cómo marcha el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe, debemos responder que la región aún no se ha ubicado en la senda que le permita conducirse hacia esa meta.

Sin embargo, si el interrogante que se nos plantea es acerca de los progresos hechos en materia de políticas e instituciones ambientales, especialmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra), la respuesta es más optimista. ¿Cómo explicar esta aparente contradicción?

Para hacer la aclaratoria simple, empecemos por recordar que no es lo mismo seguir un curso de desarrollo sostenible, que adelantar una buena gestión ambiental. Lo primero obviamente requiere de lo segundo. Mas, para

---

<sup>1</sup> **Dirección M. Rodríguez: Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Carrera 1 #18a-70, Bogotá, Colombia.**

lograr un desarrollo con este calificativo, es indispensable también alcanzar la sostenibilidad social y económica; no obstante, todo indica que la región ha progresado muy poco en estas dimensiones del desarrollo durante la última década después de la Cumbre de la Tierra. Así, por ejemplo, entre 1990 y 1999 la pobreza registró en balance una relativa disminución en la región con grandes variaciones entre los países. Sin embargo, el número absoluto de pobres en América Latina y el Caribe es hoy más alto que nunca, 224 millones, un hecho que combinado con la inequidad persistente en la región, riñe con los objetivos de la justicia social y la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas que son dos componentes básicos de la concepción del desarrollo sostenible (CEPAL-PNUMA, 2001).

Sobre nuestra aproximación a la sostenibilidad ecológica, se nos presenta otra paradoja. Mientras existe un apreciable nivel de consenso sobre los progresos que se han hecho en la región, en cuanto a la formulación de políticas ambientales, creación de instituciones, aprobación de nuevas leyes y regulaciones conexas, e instrumentación de proyectos de conservación específicos los hechos muestran que la degradación ecológica continúa incrementándose. ¿Cómo es esto posible? La explicación es que los avances anteriores no han sido todavía suficientes para revertir tendencias inerciales de destrucción del capital natural, que están determinadas en gran medida por los estilos de desarrollo prevalecientes en la región. Además, el avance mismo de la gestión ambiental se ve condicionada por estas formas de desarrollo, tal como se manifiesta en los límites que impone la pobreza a la protección ambiental, o las negativas presiones causadas sobre los recursos naturales generadas por muchos de los patrones de producción y consumo dominantes.

Todo esto nos plantea complejos escenarios futuros, frente a los cuales los latinoamericanos y caribeños estamos comprometidos existencialmente en buscar salidas que puedan significar una aproximación indubitable al desarrollo sostenible, so pena, que de no lograr este objetivo, nos espera mayor pobreza e inestabilidad social y política. En respaldo de la visión antes expuesta, seguidamente ofrecemos una mas amplia información y

comentarios. Al final señalamos algunas tendencias condicionantes de los escenarios futuros y formulamos varias proposiciones.

## **1 Fortalecimiento de la gestión ambiental en un escenario caracterizado por el deterioro ecológico**

Después de la Cumbre de la Tierra la mayor parte de los países han fortalecido su capacidad para proteger el medio ambiente, tal como se sintetiza en el Cuadro N° 1. Naturalmente, los avances registrados difieren de país a país, un hecho que expresa la enorme diversidad característica de la región. Así, al confrontar vis a vis los países y los veinte ítems identificados en el Cuadro citado, se encontrarán aquellos que califican positivamente en todos ellos, otros que califican en unos pocos, e incluso algunos que presentan retrocesos en diferentes aspectos (BID, 2002; Rodríguez, B., 2001a).

Contrariamente, los recursos económicos asignados a la gestión ambiental, que pueden servir para calificar la magnitud del fortalecimiento institucional, no muestran una evolución positiva. A pesar de la dispersión y calidad de la información sobre la materia, recientes estudios indican que no se observa una tendencia generalizada al alza porcentual del gasto y la inversión ambiental desde 1992. Además, se ha señalado que el gasto ambiental total (público y privado) en los países de la región se encuentra por debajo del 1% del PIB, aunque se advierten diferencias entre países. Esta última cifra está por debajo de las necesidades señaladas por la banca multilateral y por estudios realizados al interior de los países que indican que para adelantar una buena gestión ambiental se requeriría una inversión que oscila entre el 2% y el 3% del PIB.

### **Cuadro N° 1**

## PRINCIPALES AVANCES EN LA GESTIÓN AMBIENTAL DESPUÉS DE LA CUMBRE DE LA TIERRA

1	Consagración del tema ambiental en la Constitución ( desde 1992 dieciocho países de la región han "constitucionalizado" la protección ambiental, y en algunos casos el desarrollo sostenible)
2	Creación de nuevas legislaciones y normas o actualización de las existentes
3	Más alta jerarquía del tema ambiental en las políticas gubernamentales y avances en la formulación de las políticas ambientales
4	Ampliación de la agenda ambiental, en particular en relación con los acuerdos alcanzados en la Cumbre de la Tierra y con posterioridad a ella. Entre ellos se mencionan: biodiversidad y manejo sostenible de los bosques, cambio climático, desertización, bioseguridad, fuentes terrestres de contaminación marina y contaminantes orgánicos persistentes.
5	Otorgamiento de una más alta jerarquía a las autoridades ambientales dentro de la administración pública. Los ministerios de medio ambiente -o su equivalente- como modelo predominante. Los consejos ambientales, modelo adoptado por un menor número de países.
6	Actualización de los instrumentos de política existentes basados en el comando y control: (i) los mecanismos de regulación directa -normas de calidad ambiental y estándares más adecuados al medio-; y (ii) instrumentos administrativos –licencias, permisos y demás modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales y el medio ambiente. Las evaluaciones de impacto ambiental como uno de los instrumentos predominantes dentro de esta categoría. Avances en los planes de ordenamiento territorial.
7	Introducción de nuevos instrumentos económicos y actualización de los existentes (ej. pago por los servicios ambientales, cargos por contaminación, certificación)
8	Otorgamiento o aclaración de los títulos de propiedad sobre bienes ambientales críticos. En particular, el creciente reconocimiento de los derechos de las comunidades indígenas sobre los territorios que han ocupado ancestralmente, muchos de los cuales incorporan una parte significativa de la riqueza en biodiversidad de la región (ej. en los ocho países amazónicos los resguardos indígenas, concedidos mayoritariamente en la última década, alcanzan hoy una extensión de 1.300.000 ha).
9	Introducción de nuevos instrumentos de gestión (ej. los sistemas de autoevaluación).
10	Instrumentación de nuevas formas de descentralización de la gestión ambiental.
11	Incorporación de diversos mecanismos para la participación de la sociedad civil y el sector privado en la gestión ambiental.
12	Incremento del número de organizaciones de la sociedad civil y del sector

	privado proactivas en la protección ambiental
13	Incorporación de nuevos modelos organizacionales e instrumentos dirigidos a buscar una mayor integración de la dimensión ambiental en la gestión de los sectores (ej. agrícola, energético, salud,).
14	Fortalecimiento de los sistemas de información ambiental y de la capacidad de investigación en relación con algunos aspectos particulares (ej. biodiversidad)
15	Fortalecimiento de la educación ambiental a diferentes niveles (educación básica, bachillerato, universitaria, técnica, postuniversitaria y educación continuada)
16	Iniciación o fortalecimiento de planes y programas dirigidos a propulsar la protección ambiental en algunos de los sectores críticos de la actividad productiva y de servicios (ej. programas de producción limpia en la industria manufacturera, así como en las actividades extractivas a gran escala -minería e hidrocarburos-; planes para la generación de energía alternativas; programas de agricultura orgánica).
17	Avances en el desarrollo e implementación de planes y programas para la conservación de ecosistemas estratégicos (ej. planes de manejo de los parques nacionales, planes de vida en los resguardos indígenas)
18	Desarrollo de programas de restauración de ecosistemas críticos (ej. reforestación de microcuencas, restauración de humedales, programas de descontaminación, entre otros).
19	Mayor énfasis en los programas ambientales urbanos (ej. saneamiento básico y de tratamiento de aguas residuales; disposición de desechos; descontaminación del aire; sistemas masivos de transporte; mejora del espacio público; conservación y restauración de ecosistemas dentro del perímetro urbano)
20	En algunos países, incremento de la inversión ambiental como % del PIB.

Tabla elaborada a partir de: BID, 2002; CEPAL-PNUMA, 2001; Rodríguez B., 2001a; PNUMA, 2000.

El fortalecimiento institucional ha sido clave para proteger, conservar y restaurar valores ambientales críticos para el presente y futuro de los países de la región, mediante la implementación de muchas iniciativas (políticas, planes, programas y proyectos) adelantadas tanto por los gobiernos, como por las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado proactivas en el campo ambiental (Ver Recuadro N° 1). Al tiempo que se reconocen estos logros, en buena parte expresión de la respuesta Latinoamericana a la Cumbre de la Tierra, es evidente que ellos se están dando en un escenario caracterizado por un incremento de la degradación y la destrucción

ambiental. En la región, el deterioro se evidencia, en la creciente desmejora de los ambientes urbanos donde habita la mayoría de la población, en la persistencia de la deforestación, la escasez y la contaminación de las aguas en diferentes localidades, el incremento del número de especies de flora y fauna amenazadas de extinción, la pérdida de los suelos, la contaminación atmosférica y del medio marino y la disminución de los recursos pesqueros.

Se podría visualizar la situación afirmando, que las muchas experiencias positivas registradas, no sólo no han alcanzado la masa crítica para detener y revertir los procesos de pérdida del capital natural que atraviesan los países de la región, sino que en muchos casos, su impacto ha sido aminorado o anulado por otras acciones negativas para el medio ambiente adelantadas por el sector público y privado.

**Recuadro N° 1**  
**PROTECCIÓN DE VALORES AMBIENTALES EN UN ESCENARIO DE**  
**DESTRUCCIÓN Y DEGRADACIÓN AMBIENTAL**

En cada uno de los países de la región se identifican avances en materia de conservación, restauración y uso sostenible de valores ambientales estratégicos, un hecho que se asocia con el fortalecimiento que en términos absolutos ha registrado la institucionalidad ambiental. Resulta imposible dar una visión justa de las muchas iniciativas de la región que han sido instrumentales para alcanzar estos logros. Basta con mencionar que son numerosos los casos exitosos de gestión bioregional que incluyen desde pequeños y promisorios proyectos de agricultura orgánica, hasta proyectos macro como el Corredor Mesoamericano, pasando por la implementación de los planes de manejo de diversos resguardos indígenas en la cuenca amazónica y de mesoamérica, o los avances que se registra en todos los países con relación a la protección de algunos de sus parques naturales (Guimaraes, 2001). Se identifican promisorias actividades de restauración de ecosistemas que antes parecían irrecuperables, así como ambiciosos programas de descontaminación de las aguas y el aire. Y se cuenta con múltiples experiencias para la producción industrial limpia adelantadas en la

gran y pequeña empresa. Con frecuencia los latinoamericanos no perciben estos hechos positivos. Pero no es de extrañar que ello sea así, si se toma en cuenta la persistencia y agudización de diversos problemas ambientales, muchos de los cuales afectan su calidad de vida (BID, 2002; PNUMA, 2000) .

## **2 La descentralización de la gestión ambiental: un proceso todavía incipiente**

En estos diez últimos años se han registrado en la región procesos de descentralización de la gestión ambiental a los niveles provinciales y municipales y de desconcentración administrativa de los órganos nacionales. En unos pocos casos se ha alcanzado un alto grado de descentralización a nivel estadual, provincial o departamental, mediante esquemas adaptados a las necesidades propias de un estado federal (ej. Brasil) o de un estado unitario (ej. Colombia).

Sin embargo, la descentralización es en general incipiente en buena parte de los países de la región no sólo como consecuencia de la existencia de esquemas de organización del estado que no la favorecen, sino también por la carencia de personal capacitado e insuficiencia de recursos financieros. Esta última situación se registra con frecuencia a nivel municipal, aunque existen ciudades de mayor rango, donde se han establecido unidades de gestión ambiental que se ocupan básicamente del manejo y disposición de desechos, servicios de agua potable y tratamiento de efluentes y ordenamiento urbanístico. En muchas de las grandes ciudades -y en particular en las metrópolis-, así como en algunas ciudades intermedias, la gestión ambiental va más allá de estos aspectos y se ocupa, entre otros, del control de la contaminación del aire (fuentes fijas y móviles), de la contaminación hídrica de origen industrial y doméstico, y de la conservación y restauración de ecosistemas ubicados al interior del perímetro urbano o en su vecindad. Además, en algunas ciudades de la región vienen integrando la dimensión ambiental a la gestión de sectores críticos, como en el caso del

transporte masivo cuyas propuestas han llamado la atención internacional (ej. Curitiba y Quito).

Las fuertes tendencias hacia el centralismo, producto del autoritarismo que ha prevalecido en nuestros países, suelen constituir un obstáculo a los procesos de redistribución del poder y de responsabilidades administrativas en el ámbito geográfico. Pero es de presumir que como resultado de los procesos orientados a desarrollar más y mejores democracias, se intensifique la descentralización y específicamente la de la gestión ambiental. Para el futuro fortalecimiento institucional orientado a catalizar los procesos de descentralización deben tener la mayor prioridad.

Para que la gestión ambiental alcance en la región, niveles de efectividad y eficiencia deseables, es necesario avanzar más en los procesos de descentralización.

La mayoría de los problemas ambientales relacionados con el aprovechamiento de recursos naturales se dan en el contexto local y abordar su solución, demanda información ecológica específica y la participación de los actores socioeconómicos directamente afectados.

### **3. Retrocesos y pocos avances en la institucionalidad ambiental a nivel regional**

A nivel subregional cada día adquieren más peso esquemas de integración que propenden por la construcción de mercados comunes los cuales -de acuerdo a algunas de sus orientaciones-, deberían jugar un papel central en la búsqueda de la sostenibilidad ambiental de los procesos de internacionalización de las economías. Esquemas como el Mercado Común Centroamericano creado en 1960, la Comunidad Andina fundada en 1969 y la Comunidad del Caribe, constituida en 1973, ya cuentan con varias décadas de vigencia, mientras que Mercosur es de más reciente creación. En el seno de estos se han generado diversas actividades de contenido ambiental (convenios, normas, programas de protección, etc), en algunas ocasiones con amplias implicaciones para los países que forman parte de



ellos. Pero los avances registrados han sido en general tímidos si se miden en relación con las nuevas presiones que sobre el medio ambiente están generando los procesos de integración. Una vez más, lo ambiental se ha ubicado como un tema secundario frente a la prioridad de crecimiento económico regional .

Con la anterior afirmación, sin embargo, no se están desconociendo realizaciones concretas, ni el hecho de que algunas de las organizaciones subregionales mencionadas hayan avanzado más que otras en el campo ambiental. Un ejemplo de esta última aseveración la constituye la *Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible*, que por sus logros (ej. el Corredor Biológico Mesoamericano) coloca a Centroamérica como la subregión de América Latina y el Caribe que ha planteado la estrategia más ambiciosa en el campo ambiental. Así mismo, algunas organizaciones a nivel regional han avanzado en procesos de cooperación horizontal y en el examen de las políticas ambientales. Entre estas se mencionan a la CEPAL que está contribuyendo crecientemente al examen de las políticas e instrumentos ambientales utilizados en la región, y su relación con las políticas económicas, y el Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, único por sus características a nivel global.

Al mismo tiempo, en la década de los noventa, se registra un estancamiento, y muchas veces un retroceso, en la institucionalidad de algunos tratados subregionales de naturaleza ambiental y su implementación. Ese es el caso del Tratado de Cooperación Amazónica que a finales de la década entró en una práctica parálisis, una verdadera paradoja cuando después de Río se suponía que aquel constituía uno de los instrumentos estratégicos para buscar una inserción de la Cuenca en el proceso de globalización que estuviera acorde con su importancia ecológica. En forma similar los tratados regionales de los mares -en cuya construcción el PNUMA jugó un papel crítico en las décadas de los setenta y ochenta-, han pasado por un período gris si se toma en cuenta sus objetivos y los compromisos adquiridos por las partes.

#### **4. Políticas implícitas a contrapelo de la protección ambiental**

El predominio del paradigma del crecimiento económico, que otorga a lo ambiental una posición marginal, se traduce en la insuficiente capacidad que han desarrollado los países de la región para resolver las causas subyacentes de la degradación y la destrucción ambiental. La acción de las instituciones ambientales fortalecidas en los años noventa encuentra sus límites en esas causas, entre las cuales se destacan el aumento de la escala de la actividad económica en un contexto caracterizado por la existencia de un amplio número de patrones de producción y consumo que no son ambientalmente sostenibles; la persistencia de la pobreza en amplios sectores de la población; y el agravamiento de las amenazas ambientales globales. A lo anterior se suma, el fenómeno de los cultivos ilícitos, una expresión de la globalización del crimen y de la demanda por estupefacientes en los países desarrollados, que se cierne como importante amenaza para la biodiversidad, en particular en los países de la subregión andina, y cuya solución está más allá de los ámbitos nacionales.

Con frecuencia existen políticas gubernamentales que contribuyen a agudizar y profundizar estas causas en su afán de lograr objetivos económicos. Son las denominadas políticas implícitas que muchas veces aminoran, o incluso anulan, los efectos de las políticas ambientales explícitas, o aquellas que están contenidas en documentos gubernamentales (Gligo, 1997). Así, por ejemplo, la internacionalización de las economías adelantada en el contexto de la globalización, ha llevado a buena parte de los países a intensificar la explotación de recursos naturales para la exportación (hidrocarburos, recursos mineros, pesqueros y forestales) cuyos procesos de explotación han aumentado la presión sobre el medio ambiente, muchas veces con consecuencias negativas para éste. Evidentemente los procesos de ajuste económico dirigidos a reducir los déficits fiscales de muchos de los países de la región, adelantados bajo los auspicios del llamado "Consenso de Washington", constituyen una de las políticas públicas implícitas que más efectos negativos parece haber tenido sobre el medio ambiente en la región.

Muchas de las denominadas políticas implícitas podrían tener efectos positivos sobre el patrimonio ambiental de los países si se toman las previsiones pertinentes. La experiencia internacional, y también la de Latinoamérica y el Caribe, indica que con los nuevos ingresos procedentes del crecimiento económico pueden resolverse muchos problemas ambientales, aunque esta lección no debe convertirse en la patente de curso para el crecimiento a cualquier costo (crece y destruye, que después podrás restaurar), puesto que sabemos que una parte de la destrucción ambiental es irreversible. La transformación productiva de la región generada por la aplicación de nuevas estrategias económicas muestra a un mismo tiempo efectos negativos para el medio ambiente, como los antes mencionados, y otros efectos positivos (ej. la desaparición de establecimientos industriales contaminantes y de baja productividad que subsistían gracias a las políticas proteccionistas).

El fiel de la balanza entre las políticas implícitas que son positivas y aquellas que son negativas para el medio ambiente se han inclinado evidentemente en esta última dirección. Además, el tipo de fortalecimiento de las instituciones ambientales adelantado después de Río no ha estado, ni puede estar, en capacidad de enfrentar buena parte del deterioro del medio ambiente resultante de este proceso.

## **5. La cuestión ambiental: un asunto que mantiene una baja prioridad**

En la última década el tema ambiental ha permeado algunas esferas de la acción estatal y de la política pública, diferentes a las que en los años ochentas se denominaba como el "sector ambiental". Ver Recuadro N° 2. Sin embargo, este intento de integración de la dimensión ambiental en las políticas fundamentales y en las políticas sectoriales sigue siendo muy tímido, como consecuencia de que el alto gobierno, y en general los decisores políticos y privados claves, continúan encarando el tema ambiental como una restricción al desarrollo, y por ende como un asunto de baja prioridad, cuando se toman decisiones estratégicas para buscar el crecimiento económico. Después de Río, los gobiernos de los países de

Latinoamérica y el Caribe adoptaron el lenguaje del desarrollo sostenible en sus documentos oficiales, e incluso muchas veces lo han consagrado en sus constituciones y legislaciones, pero ello ha tenido más un valor simbólico, si nos atenemos al balance de la última década caracterizado por una persistencia de la pobreza y la inequidad y un incremento del deterioro ambiental.

#### **Recuadro N° 2**

#### **LA INTEGRACIÓN DE LO AMBIENTAL EN LAS POLÍTICAS GLOBALES Y SECTORIALES: SEÑALES POSITIVAS PERO INSUFICIENTES**

En muchos países, la progresiva intervención de las Cortes (constitucional, suprema de justicia etc) en favor de la sostenibilidad ambiental del desarrollo, un hecho prácticamente sin precedentes antes de Río, es una de las tendencias más promisorias del fortalecimiento institucional. En este contexto, se encuentran, también los instrumentos jurídicos que los ciudadanos están utilizando cada vez con mayor frecuencia para la defensa del derecho a un medio ambiente sano, como son las acciones de amparo, populares y de cumplimiento (Brañes, 2001).

Se han hecho algunos avances en la integración del tema ambiental en las políticas sectoriales. Quizá el progreso más relevante es la gradual incorporación de algunos de los elementos críticos de la concepción de desarrollo sostenible, en particular los referidos a las relaciones medio ambiente y desarrollo, en la institucionalidad estatal y la conciencia de la ciudadanía. Entre ellos destaca la adopción de los principios de precaución y del que contamina paga, así como la consagración del derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente sano y a participar en las decisiones que afectan el ambiente. El principio de precaución, por ejemplo,

ha servido para orientar diversas decisiones públicas sobre ejecución de obras de infraestructura y a las Cortes como base para expedir sentencias . A su vez el principio del que contamina paga ha constituido la base para la puesta en marcha de algunos instrumentos económicos. Además se han implementado diferentes estrategias organizacionales para alcanzar la intersectorialidad, como son las unidades ambientales sectoriales y las comisiones intersectoriales e interinstitucionales (ej. las comisiones de desarrollo sostenible, de biodiversidad, etc.) (Rodríguez, B, 2001b,; Vargas, 2001).

Esta podría ser una de las explicaciones para entender porqué los ministerios del medio ambiente se identifican con frecuencia como "los agentes del desarrollo sostenible", otorgándole así a esta concepción un sesgo ambientalista, en desmedro de la concepción integral implícita en dicho concepto. La mejor expresión de esta situación la configura el hecho de que entre los 33 grupos focales nacionales de la Agenda 21 en la región, 28 son ministerios del medio ambiente, entidades que por su jerarquía política y competencias tienen muy poca o ninguna influencia en la formulación y puesta en marcha de las políticas económicas y sociales planteadas en los acuerdos de Río. Esto explica en parte porqué los mecanismos institucionales que han sido ideados para promover el desarrollo sostenible, han tenido tan débil impacto a la hora de definir las políticas públicas. Lo anterior no significa, sin embargo, que la introducción de la concepción de desarrollo sostenible, y en general la Conferencia de Río, no hayan contribuido a incrementar la conciencia ambiental y social, como se manifiesta en cientos de expresiones positivas, tales como las crecientes demandas ciudadanas por un mejor ambiente, la mayor aparición del tema en los medios de comunicación masiva, y los innumerables proyectos de educación ambiental, entre otros.

## **6. El fetichismo por la Ley y el reformismo institucional**

Los latinoamericanos solemos ver las leyes como una suerte de fetiche que nos resolverá todos los problemas. Se nos olvida, que si estas no se hacen cumplir, se convierten solamente en buenos deseos. Esto es para decir, que si bien se han hecho importantes progresos en la región, como ya se ha destacado, en la aprobación de nuevas leyes y reglamentos ambientales, en muchos casos ellos no se han traducido en un mejoramiento de la conservación de la naturaleza (BID, 1996; Trellez, 1997; PNUMA, 2001).

Los códigos, leyes, normas, estándares, políticas, planes y programas formalmente establecidos se comparan muy desfavorablemente con su implementación. Ello muchas veces se constituye en la justificación para que los gobiernos de turno inicien complejos procesos de reforma, algunas veces avalados por las agencias internacionales. A menudo se recurre al artificio de reformas legales y normativas, así como al de la expedición de nuevas políticas ambientales formales, entregadas muchas veces a la opinión pública nacional e internacional en ediciones multicolor que exaltan, una y otra vez , la megadiversidad local y, en general, la enorme riqueza ambiental característica del país, así como el "ineludible compromiso gubernamental con su conservación."

Mas esas nuevas reformas tocan, por lo general, muy poco las causas subyacentes del deterioro ambiental, o el principal limitante para hacer cumplir la ley y llevar a cabo las políticas, y se quedan cortas en asegurar los recursos técnicos y financieros que permitan a las agencias ambientales cumplir con la miríada de mandatos que se colocan en su cabeza. Además, el énfasis en las reformas que se anuncian como panaceas frustran muchas veces procesos que requieren tiempo largo para su maduración y ocasionan, de paso, un desperdicio de recursos y energías. Con estas observaciones no estamos abogando por el inmovilismo de las instituciones ambientales, pero si por la mesura en el tipo de transformaciones institucionales que mira más a la forma y al virtuosismo legal, que a la sustancia y a la razón misma de la gestión ambiental.

## **7. La participación y el fortalecimiento de la sociedad civil: medios para la creación de una voluntad política**

Todos los países han incorporado diversos mecanismos para incrementar la participación de los ciudadanos en las decisiones que afectan sus derecho a un medio ambiente sano, tal como se ilustra en el Cuadro N° 2. Esta tendencia se enmarca en el contexto más general de los procesos dirigidos a hacer más democráticas a las sociedades latinoamericanas que se han dado en las dos últimas décadas. La mayor participación de la ciudadanía se ha planteado como una de las vías fundamentales para modernizar y hacer más genuinas a nuestras democracias, muchas veces lastradas por el autoritarismo ancestral.

Después de Río, este proceso tiene entre sus manifestaciones más concretas y conspicuas, el surgimiento de miles de organizaciones de la sociedad civil (ONGs) que aportan una diversidad de canales para la participación ciudadana. Algunas de estas ONGs son de mayor envergadura y frecuentemente mantienen vinculación con organizaciones similares internacionales constituyendo redes capaces de movilizar recursos técnicos y financieros importantes para la causa ambientalista. Se han creado también instancias colectivas de decisión, tales como los consejos nacionales de desarrollo sostenible o las comisiones para la conservación de la diversidad biológica, entre otros organismos, que ofrecen la oportunidad para una participación de diferentes actores públicos y privados en la toma de decisiones.

Muchos de los mecanismos descritos en el Cuadro 2 están siendo utilizados y constituyen uno de los más importantes progresos en el campo político y social registrados en la última década. Sin embargo su puesta en marcha ha encontrado dificultades derivadas de las fallas de las nuevas y viejas democracias de la región entre las cuales se mencionan: el pasado reciente de regímenes militares, el surgimiento de diversas modalidades autoritarias para la perpetuación y ejercicio del poder, que se esconden detrás de

formalismos democráticos y que ven en la profundización de la participación un obstáculo para sus propósitos; la existencia de conflictos armados que crean condiciones poco propicias para el desarrollo de procesos participativos en determinadas áreas del territorio nacional, como han sido el caso de muchas regiones de Colombia; y la resistencia de las elites de los países a la creación de espacios adecuados para que diferentes movimientos de la sociedad expresen y adelanten los procesos reivindicatorios en que están empeñados, como ocurre con las minorías étnicas que luchan por sus derechos territoriales y por su derecho a la identidad cultural.

A pesar de estas dificultades, diversos sectores de la sociedad civil se han convertido paulatinamente en protagonistas claves en pro de la defensa del medio ambiente. Las organizaciones ambientales no gubernamentales presentan un mayor grado de consolidación y han surgido algunas organizaciones en el sector privado dirigidos a la promoción de la ecoeficiencia

Algunos grupos de la sociedad civil han reformulado el discurso y práctica de la protección ambiental a partir de sus propias culturas, que incluyen tradiciones ancestrales de relación con la naturaleza. Así lo atestiguan, por ejemplo, diversas poblaciones indígenas, de origen precolombino, y millares de grupos de campesinos, que se encuentran en un proceso de

**Cuadro N° 2**  
**SINTESIS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CONTEMPLADOS**  
**EN LAS LEGISLACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

<b>Tipo de Mecanismo</b>	<b>Instrumentos Principales</b>
Participación para lograr un consentimiento informado previo	Derecho de petición de información ambiental Obligación gubernamental de hacer publicaciones periódicas o ubicar información en lugares visibles para enterar a la ciudadanía sobre decisiones en materia ambiental
Participación en procesos dirigidos a producir políticas y	Participación en consejos nacionales para decidir, recomendar, o coordinar políticas nacionales o plantear posiciones de negociación ante foros internacionales,



normas ambientales	<p>vinculadas a las convenciones o acuerdos globales, regionales, subregionales, etc (ejs: Consejos Nacionales de Desarrollo Sostenible, de Diversidad Biológica, Cambio Climático, Convención del Mar, etc)</p> <p>Participación en cuerpos colegiados, en el nivel nacional, regional y local, investidos de la autoridad para expedir o recomendar políticas y normas (ejs: consejos nacionales ambientales, consejos nacionales forestales o para las áreas protegidas, comités técnicos para la producción de normas, etc)</p> <p>Iniciativas populares normativas?</p> <p>Procedimientos singulares para la participación de cualquier ciudadano</p>
Participación Política	<p>Consulta popular</p> <p>Veedurías ciudadanas</p> <p>Cabildos abiertos</p> <p>Presentación al parlamento de observaciones a proyectos de leyes</p> <p>Referendos aprobatorios o derogatorios</p> <p>Iniciativa popular legislativa a nivel nacional, subnacional o local</p>
Participación en procesos de Toma de Decisiones Administrativas	<p>Derecho de petición de información ambiental</p> <p>Intervención administrativa ambiental</p> <p>Audiencias públicas ambientales</p> <p>Consultas públicas en procesos decisorios particulares (ejs: ordenamiento territorial, licencias ambientales, evaluación de impacto ambiental, fijación de normas y estándares, permisos para el aprovechamiento de un recurso)</p> <p>Consultas a comunidades indígenas</p> <p>Participación en cuerpos colegiados investidos de la autoridad para tomar decisiones administrativas</p>
Administración directa de Áreas de Especial Valor Ecológico	<p>Derechos y obligaciones de los pueblos indígenas con referencia a la conservación y uso sostenible de la biodiversidad de sus territorios tradicionales, adjudicados en calidad de propiedad colectiva, usufructo colectivo y otras modalidades (ejs: los resguardos, los ejidos, los territorios y las comarcas indígenas)</p> <p>Delegación en ONGs de la administración total o parcial de áreas protegidas</p>
Participación en la Administración de Justicia	<p>Acciones de amparo o tutela en defensa de derechos fundamentales.</p> <p>Acciones populares en defensa de derechos colectivos.</p> <p>Acciones de cumplimiento para obligar a las autoridades a actuar.</p> <p>Acciones por daño ambiental para obligar a reparar.</p> <p>Acciones de inconstitucionalidad.</p> <p>Acciones de nulidad.</p> <p>Acciones penales.</p>

Fuente: BID, 2002

reafirmación, recuperación y enriquecimiento de los conocimientos y prácticas que les ha permitido conservar y hacer buen uso de la riqueza en biodiversidad ubicada en sus territorios. La continua lucha de los pueblos indígenas de la región en búsqueda del reconocimiento de sus derechos culturales y territoriales muestra resultados concretos y con gran potencial para la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

Para concluir este acápite, deseamos expresar el convencimiento de que el fortalecimiento de la participación y de la sociedad civil, aunada al incremento y transformación de la educación para el desarrollo sostenible, constituyen las bases mismas para la construcción de la voluntad política requerida para otorgar al tema su debida prioridad.

## **8. ¿Cuál será el porvenir?**

El balance hecho en la región de los progresos alcanzados en relación con las políticas e instituciones ambientales, después de la Cumbre de la Tierra, es en líneas generales favorable. Para un lapso relativamente corto de diez años, en ciertas áreas hemos hecho avances considerables. Ahora bien, tomando en cuenta que el tema tratado, no obstante su trascendencia, solo constituye un aspecto parcial de la cuestión mas compleja del desarrollo sostenible, debemos plantearnos ¿cuáles son las tendencias que podrán condicionar el futuro en el campo que nos atañe?

Muy someramente, creemos que existe una tendencia, que aunque no arrojará sus frutos en el corto plazo, será definitiva en el progreso institucional. Nos referimos a la evolución socio-política que está ocurriendo en la región, hacia la profundización de la democracia. Esta fuerza jugará un rol determinante en la generación de una relación sociedad-estado, coadyuvante a una mejor institucionalidad ambiental.

Como es fácil inferir, a partir de muchos de los comentarios formulados anteriormente, para evitar la degradación ecológica es necesario, pero no suficiente, contar con políticas e instituciones ambientales modernas. La destrucción/conservación del capital natural estará condicionado en gran medida en el futuro por el desarrollo científico y tecnológico que se espera, por la evolución demográfica y por las modalidades como se continúe concretando el crecimiento económico en el mundo. En el caso de América Latina y el Caribe su futuro ambiental estará profundamente mediado por el alcance de las políticas dirigidas a erradicar la pobreza y la inequidad.

El progreso de la ciencia y la tecnología podría llegar a ser un factor muy favorable, y en todo caso un aliado, para contrarrestar el deterioro ambiental. Pero su balance estará signado por la capacidad que desarrollen nuestras sociedades para ponerlo al servicio de tal cometido.

Por otra parte, todos los estudios demográficos pronostican que hacia mediados del siglo XXI debemos alcanzar una estabilización de la población mundial. Esto significará desactivar otro de los factores que mas conspira contra la sostenibilidad ecológica y social.

En cuanto al crecimiento económico exponencial que se espera, como resultado en gran parte de la globalización, las perspectivas no son tan favorables para las condiciones ambientales. El crecimiento económico de los países desarrollados demandará transformaciones radicales en sus patrones de producción y consumo, para hacerse ecológicamente viables. De no ocurrir esas transformaciones las economías de dichos países continuarán siendo la amenaza más seria a la sustentabilidad ambiental global. Esto se hace patente en el caso del cambio climático.

Sin embargo, hay que manifestar enfáticamente que la región requiere de mayor crecimiento económico para asegurar su sostenibilidad social y política. Pero ese crecimiento exigirá también crear estilos de desarrollo más armónicos con el inmenso capital natural de que disponemos. Por tener

ventajas desde este punto de vista, no podemos descuidarnos. Este es el gran reto que tiene las generaciones presentes y futuras, si en definitiva habremos de alinearnos con el paradigma del desarrollo sostenible.

## **9. Necesidad de consolidar y fortalecer las instituciones y políticas ambientales**

Pero al mismo tiempo que hemos hecho las anteriores afirmaciones sobre el porvenir de la región mediante algunas alusiones al qué, para qué y el cómo del desarrollo sostenible, es necesario enfatizar la necesidad de continuar fortaleciendo la gestión ambiental como una de los prerequisites del mismo:

- (i) Los avances alcanzados en la década anterior en el fortalecimiento de las agencias públicas ambientales, los marcos legislativos, y las políticas y sus instrumentos, así como la realización de cientos de experiencias exitosas, requieren ser capitalizados. Es un propósito fácil de enunciar pero difícil de lograr en un medio como el latinoamericano proclive a la discontinuidad institucional y a la procrastinación. Se debería tender más a consolidar y corregir la institucionalidad existente que a embarcarse en grandes transformaciones de naturaleza formalista.
- (ii) El fortalecimiento de la gestión ambiental implica la asignación de nuevos recursos económicos. El esfuerzo presupuestal que deberá hacerse es sustantivo, si se toma en consideración los bajos niveles del gasto ambiental como proporción del PIB que se registran.
- (iii) El fortalecimiento de la institucionalidad conllevará mayores esfuerzos para incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales (ej. energía, agricultura, transporte, etc). En particular, se requiere la creación de capacidades técnicas en las oficinas nacionales de planificación económica y en los ministerios de economía que les permita entender y precisar las consecuencias ambientales de las decisiones económicas y, viceversa, las consecuencias sociales y económicas de las decisiones ambientales, como prerequisite para liderar una política económica ambientalmente sana.

- (iv) La adecuada incorporación de la dimensión ambiental en la institucionalidad para la integración económica, a nivel subregional y regional, es uno de los prerequisites para buscar la sostenibilidad ambiental de la nueva actividad productiva que se generará con la ampliación de los mercados. En forma similar, las organizaciones y tratados ambientales regionales y subregionales necesitan ser retomados e impulsados por los países parte, después del estancamiento y, en ocasiones, retrocesos que registraron la mayor parte de ellos durante la última década. El fortalecimiento de la institucionalidad ambiental regional y subregional debería tener como oriente la búsqueda de una mejor inserción de la riqueza natural de América Latina y el Caribe en el proceso de globalización y la realización de actividades colectivas que permitan conservarla, restaurarla y enriquecerla.
- (v) El incremento de la participación de la sociedad civil y del sector privado proactivo en la protección ambiental es uno de los ejes fundamentales para la consolidación de la gestión ambiental. En particular se mencionan las comunidades de base de los sectores urbano y rural. Entre estas últimas, un amplio número de grupos indígenas y campesinos tienen hoy bajo su responsabilidad territorios en donde se ubican ecosistemas y agroecosistemas de importancia global y cultural, cuya conservación y uso sostenible exige un mayor compromiso de diversos sectores del Estado y la sociedad.

Este es pues, con sus claros y oscuros, un balance aproximado de la evolución de las políticas e instituciones ambientales en la región durante el período transcurrido desde la Cumbre de la Tierra. ¿Hay motivos para estar satisfechos? Nosotros sólo hemos intentado exponer algunos hechos y comentarios. A los lectores les corresponde hacer el juicio definitivo.

Con una mirada optimista, sólo nos cabe decir, que a futuro, siempre habrá la oportunidad de mejorar lo logrado. Esa responsabilidad le corresponde a toda la sociedad latinoamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

Bárceñas, Alicia y Carlos De Miguel. 2001. *El Financiamiento para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. CEPAL-PNUD. Santiago de Chile.

BID. 2002. Tendencias de la Gestión Ambiental en América Latina y el Caribe. (Proyecto co-dirigido por Manuel Rodríguez y Guillermo Espinosa). BID. Washington , D.C, en edición.

BID. 1996. *Marco Jurídico e Institucional para el Manejo Ambiental del Cono Sur*. BID. Washington, D.C.

Brañes, Raúl. 2001. El Acceso a la Justicia Ambiental en América Latina y la Legitimación Procesal en los Litigios Civiles de Naturaleza Ambiental en los Países de la Región. En Universidad Externado de Colombia, *Justicia Ambiental*. Universidad Externado de Colombia. Santafé de Bogotá.

CEPAL-PNUMA. 2001. *La Sostenibilidad del Desarrollo en América Latina y el Caribe: Desafíos y Oportunidades*. Río de Janeiro: Conferencia Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, 23-24 de octubre, 2001. CEPAL-PNUMA. Santiago de Chile.

Gabaldón, Arnoldo. 1996. *Dialéctica del Desarrollo Sostenible*. Fundación Polar. Caracas.

Gligo, Nicolo. 1997. Institucionalidad Pública y Políticas Ambientales Explícitas e Implícitas. *Revista de la CEPAL*. 63: 51-63.

Guimaraes, Roberto. 2001. *Fundamentos Territoriales y bioregionales de la Planificación*. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 39. Santiago de Chile.

PNUMA. 2001. *El Desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano y su Aplicación*. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F.

PNUMA. 2000. *GEO 2000. América Latina y el Caribe, Perspectivas del Medio Ambiente*. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F.

Rodríguez B., Manuel. 2001a. ¿Existe una institucionalidad para el desarrollo sostenible en la América Latina y el Caribe?. En CAF (Corporación Andina de Fomento). *Visiones para un Futuro Sostenible*. CAF. Caracas.

Rodríguez B., Manuel. 2001b. Anotaciones para promover la reflexión sobre los avances de la gestión ambiental en los países de la sub-región Andina, 10 años después de la Conferencia de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F., inédito.

Trellez, Eloisa. (Comp.) 1997. *Legislación y Gestión Ambiental en los Países Andinos*. CIEDLA/FKA-Caleidos. Lima.

UNITED NATIONS. 1997. *Critical Trends, Global Change and Sustainable Development*. New York: United Nations.

Vargas Brenes, Ronald. 2001. Anotaciones para Promover una Reflexión Subregional Mesoamericana Sobre el Desarrollo Sostenible. PNUMA, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. México, D.F., inédito.