

Arnoldo José Gabaldón

Reseña de "Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas" de Manuel Rodríguez Becerra y Guillermo Espinoza

Academia. Revista Latinoamericana de Administración, núm. 32, 2004, pp. 119-124,

Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración

Organismo Internacional

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71603207>



Academia. Revista Latinoamericana de Administración,

ISSN (Versión impresa): 1012-8255

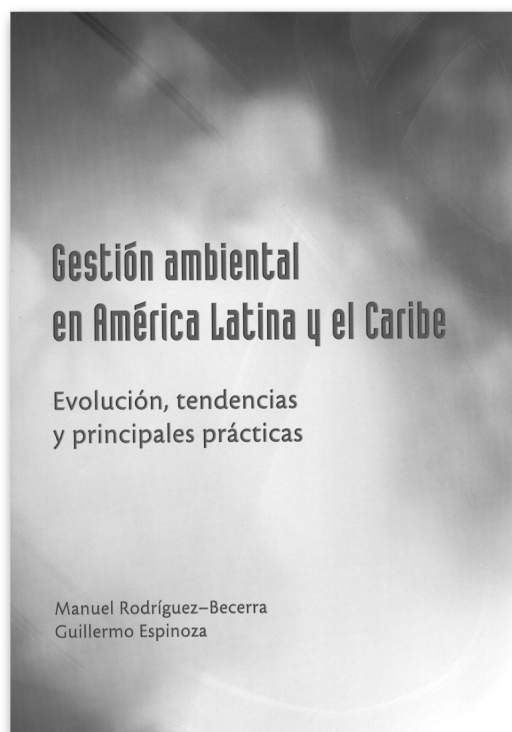
esalgado@uniandes.edu.com

Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración

Organismo Internacional

Gestión ambiental en América Latina y el Caribe. Evolución, tendencias y principales prácticas*

Manuel Rodríguez Becerra y Guillermo Espinoza. División de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
Diciembre de 2002
296-285 páginas. 19.5 x 27 cm
Catalogación: 333.7 R282-dc21



Éste es un aporte fundamental al conocimiento de las características y de los avances de la gestión ambiental en América Latina y el Caribe; obra de consulta necesaria para los estudiosos del tema y para los especialistas en las ciencias administrativas. Ambos pueden encontrar información comparada sobre una amplia gama de instituciones, políticas y planes, actores e instrumentos administrativos que están aplicándose en la gestión ambiental en la región; los factores favorables o limitantes a ellos, y en posición destacada, las oportunidades y obstáculos culturales y políticos a la participación de la sociedad civil en la resolución de problemas que afectan a las comunidades. Así mismo, se relacionan una serie de experiencias exitosas de gestión ambiental, eventualmente replicables.

La conclusión central, y la más estimulante para los que trabajamos en el área, es que la gestión ambiental en la región ha progresado considerablemente, durante las dos últimas décadas y especialmente después de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en 1992 en Río de Janeiro. A exponer y comentar esos avances está dedicada una parte importante de la obra.

Rodríguez Becerra y Espinoza tienen la perspicacia suficiente, producto de su amplia experiencia y conocimiento del tema, para plantearse un interrogante que tiene enorme

* Este libro puede descargarse de manera gratuita en: www.iadb.org/sds/author/author_631_e.htm

RESEÑA

trascendencia: ¿por qué a pesar de los progresos alcanzados en la gestión ambiental en la región continúa la degradación ecológica de forma tan ostensible y acelerada? Explicar esta paradoja acertadamente tiene una doble utilidad. Por una parte, tranquilizar el espíritu de quienes son responsables de la gestión ambiental en los diferentes países, evitando que caigan en el pesimismo. Por la otra, permite profundizar en la comprensión del relacionamiento entre esa gestión y el desarrollo sustentable. Esa relación no es obvia y a veces induce a confusiones.

Para muchos autores, especialmente del mundo industrializado, el desarrollo sustentable es desarrollo convencional o más de lo mismo (*business as usual*), sumado a buena gestión ambiental. Para otros, entre los cuales se incluyen los autores de la obra, un desarrollo con tal calificativo significa cambios en lo que se ha dado por llamar el estilo de desarrollo, que conlleva transformaciones socioeconómicas, culturales y políticas. Mientras esos otros cambios no ocurran plenamente en nuestra región, difícilmente podrán revertirse las tendencias que se observan de destrucción del capital natural, no obstante los progresos que se registran en la gestión ambiental. Eso explica la aparente paradoja.

Los autores adoptan una acepción amplia del término *gestión ambiental*, como “un proceso permanente de aproximaciones sucesivas en el cual diversos actores públicos y de la sociedad civil desarrollan un conjunto de esfuerzos específicos con el propósito de preservar, restaurar, conservar y utilizar de manera sustentable el medio ambiente”. Esa definición es la apropiada para comprender y analizar en toda su dimensión la complejidad del proceso y la diversidad de actores comprometidos en su instrumentación.

Para diagnosticar la situación de la gestión ambiental en la región, se seleccionaron un conjunto de factores calificados como críticos, los cuales se examinan, en sus características intrínsecas y comparativamente. Tales factores son: el marco legal, los actores de la gestión ambiental, las políticas, los instrumentos de política y los planes, la participación social y la descentralización, entre otros.

Respecto a los aspectos legales, la gestión ambiental en la región se apoya en un amplio arsenal de instrumentos, muchos de reciente data. En esta área se aprecia un incuestionable progreso y creciente interés, que traspasa a los ambientalistas, para empezar a cautivar la atención de los políticos, quienes finalmente aprueban los instrumentos legales. Este cruce de la *barrera de interés político* es un avance importante, pues refleja que a esos niveles comienza a percibirse una demanda social que debe satisfacerse. Esto de por sí es trascendente, pues indica que lo ambiental está insertándose en la agenda sociopolítica de nuestros países.

En ese mismo contexto se reseña que hay once constituciones nacionales que han incorporado con diferentes grados de amplitud, previsiones de carácter ambiental. Además se ha aprobado, en la mayoría de los países, una profusa legislación en materia de conservación, defensa y restauración de los recursos naturales renovables, protección de la calidad ambiental y otros campos concurrentes. Ahora bien, los autores, conocedores de la idiosincrasia latinoamericana, que no es la misma en los países caribeños de origen anglosajón, no se encandilan con esta situación aparentemente auspiciosa. Bien conocida es la incapacidad de nuestros estados para hacer cumplir rigurosamente las leyes; desde disposiciones de rango constitucional preñadas de buenos deseos, que no adquieren nunca concreción, pero que sirven para alentar ilusiones populistas, hasta instrumentos cuya observancia exige estructuras administrativas dotadas de suficientes recursos técnicos y económicos, que no se dan con frecuencia.

La gestión ambiental se adelanta en la región por diferentes actores. Dentro del sector público, en la mayoría de los países, se han creado organismos encargados de esta función, generalmente al máximo nivel administrativo (ministerios y comisiones nacionales), lo cual

constituye una manifestación de progreso institucional en el área. Existe la tendencia, no obstante, a creer que sobre esos organismos recae toda la responsabilidad, lo cual es una equivocación. Aun cuando se reconoce la importancia de los actores públicos, sobre todo como propiciadores de los marcos normativos y de su vigilancia, el resultado final de la gestión ambiental depende además de la participación activa de otros dos grupos de actores: el sector productivo privado y la sociedad civil en general. Sobre esta cuestión, escasamente tratada en otras fuentes, la obra aporta valiosa información.

El análisis de la participación de estos últimos actores muestra que, en el sector privado productivo, la gestión ambiental es aún incipiente en la gran industria, con excepción de las corporaciones internacionales que importan la cultura ambiental de sus casas matrices; en la mediana y pequeña industria esa participación es prácticamente inexistente; y en el medio rural se registran algunas iniciativas para promover la agricultura orgánica, especialmente entre pequeños productores y campesinos.

La participación de la sociedad civil en la gestión ambiental se encuadra en el proceso de democratización de nuestros países. “La participación no solamente está ligada al cumplimiento de exigencias legales, sino que tiene mucho que ver con la prioridad que una sociedad le asigna a la vida democrática”, señalan los autores. Y a ello puede agregársele que la cultura democrática no se crea de la noche a la mañana, sino a través del ejercicio continuo de la democracia, aunque ello pueda sonar a tautología.

Respecto a la participación de la sociedad civil, los resultados son alentadores, si se miden en término de legislación aprobada que contemple mecanismos de participación, de las muchas nuevas organizaciones no gubernamentales creadas y de sus logros, los cuales se ilustran abundantemente. Sin embargo, hay que reconocer que nos encontramos en una fase germinal del proceso, en que pueblos al salir de la más profunda ignorancia empiezan a hacerse sentir, a través de la creación de pequeñas organizaciones sociales, para participar en la toma de decisiones que condicionan su calidad de vida y la suerte del capital natural. Las mayores limitaciones a la participación ciudadana en la región provienen de la prevalencia de la pobreza, bajos niveles de educación, exclusión social, limitaciones a la libertad, centralismo y escasez de información.

Aun cuando no se hizo una investigación sobre el papel de los medios de comunicación, se les reconoce un papel clave en la creación de conciencia ecológica, divulgación de información y alerta ciudadana, coadyuvante a la gestión ambiental.

La obra de Rodríguez Becerra y Espinoza contiene una amplia reseña sobre las políticas, los planes e instrumentos de gestión ambiental que están aplicándose en la región.

Las políticas ambientales bien concebidas e instrumentadas, y agregaría, políticas de desarrollo sustentable coherentes para los diferentes sectores, son necesarias para lograr una gestión exitosa del entorno. Aun cuando en la región se aprecia una tendencia positiva a la formulación de políticas ambientales de alcance nacional, regional o local, en realidad, muchas veces, ellas tienen un propósito meramente formal. Así sucede cuando están contenidas en algún instrumento legal o responden a solicitudes de organismos internacionales, pero no son el resultado de amplios procesos de participación a través de los cuales los diferentes actores adquieren compromisos tácitos para su concreción. Esto suele ocurrir también con muchos planes cuyo destino irremediablemente son los anaqueles de bibliotecas, sin llegar nunca a realizarse.

En el caso de las políticas de aprovechamiento de recursos naturales, específicamente del agua, bosques y la agricultura, tres sectores considerados estratégicos en la región, se señala la dificultad encontrada para incorporar en ellas la dimensión ambiental.

RESEÑA

Existen políticas ambientales de ámbito geográfico más reducido, pero no por ello menos importantes, como las formuladas para la ordenación de zonas costeras o algunas ciudades, que se apartan en sus objetivos de aquellas orientadas exclusivamente al aprovechamiento de recursos naturales en el medio rural. En el caso de las políticas de gestión ambiental a nivel urbano, se expone que éstas han dado oportunidad de incorporarse a las agendas de desarrollo humano sustentable y lucha contra la pobreza.

Usualmente, las políticas ambientales explícitas dan lugar a planes con diferentes contextos geográficos o propósitos, que fijan objetivos y esbozan estrategias e instrumentos de gestión. Es la situación de los planes de ordenamiento territorial, conservación de la diversidad biológica y control de la contaminación, entre otros. La tendencia a integrar la dimensión ambiental, social y económica de estos planes y programas se destaca como un hecho muy positivo.

La detallada exposición sobre los instrumentos de gestión que están aplicándose en la región constituye un aspecto de especial interés para los administradores ambientales. La taxonomía de esos instrumentos incluye los de regulación directa, administrativos, económicos, investigación, información y educación. Se explica el porqué de la prevalencia de los instrumentos de regulación directa sobre otros; la amplia aplicación que está haciéndose de instrumentos administrativos como licencias, autorizaciones y registros; y los progresos que se han hecho en el establecimiento de sistemas de evaluación de impacto ambiental en la mayoría de los países.

La poca acogida que en general han tenido hasta ahora los instrumentos económicos, tanto en los países industrializados como en los de desarrollo, a pesar de la atractiva racionalidad que encierran, se debe, según los autores, a que su aplicación exige una mayor capacidad de gestión, por lo general no disponible en nuestros países. No obstante, se incluye un catálogo de los instrumentos económicos que están aplicándose, y se comentan sus resultados.

Se reconoce la necesidad de privilegiar la investigación ecológica y ambiental, como base para la definición de instrumentos de gestión ajustados a las realidades físico-naturales y sociales y se da información sobre las actividades más relevantes que en este contexto se adelantan y algunas de las principales instituciones de investigación en la región. Igualmente se aborda la necesidad de ampliar la información básica para conocer mejor el capital natural de la región y la conveniencia de disponer de sistemas de información fácilmente accesible para los encargados de la gestión ambiental, los científicos y el público en general.

Entre los instrumentos coadyuvantes a una gestión ambiental, la educación ecológica representa la posibilidad de un cambio cultural favorable para armonizar las actividades socioeconómicas con el entorno. La región ofrece un muestrario de valiosas experiencias a nivel de la educación formal e informal y la proliferación de organizaciones no gubernamentales que tienen como objetivo la educación ambiental.

Una herencia del pasado poco democrático de la región son sus estructuras gubernamentales altamente centralizadas. Esta realidad institucional constituye una rémora para la gestión ambiental, requerida de acciones a diferentes niveles de la administración; pero sobre todo de aquellas que tienen que ver con la solución de problemas locales, donde además se hace indispensable la participación de los actores sociales involucrados. En la obra se relacionan los cambios que están ocurriendo en la región, en cuanto a la descentralización de la gestión ambiental, en el contexto más amplio de los procesos de reforma del Estado. Se señalan progresos y obstáculos y los autores predicen que el avance de la descentralización estará en definitiva asociada a la marcha de la democratización.

La autoría de esta obra, preparada con la valiosa colaboración del Banco Interamericano de Desarrollo, corresponde a dos personalidades de actuación continental en el área ambiental. El

RESEÑA

profesor de la Universidad de los Andes en Bogotá, ingeniero Manuel Rodríguez Becerra, ha tenido una singular experiencia en gestión ambiental: como presidente por varios años del Instituto Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, le correspondió la misión de concebir los basamentos y estructuras del Ministerio del Medio ambiente de su país, que se plasmaron en la Ley 99 de 1993; por el éxito político alcanzado en la aprobación de la mencionada ley, recibió el encargo de desempeñar esa cartera ministerial durante su fase fundacional. Dificilmente puede encontrarse un autor con mejores credenciales y experiencia para elaborar una obra como la reseñada. Coautor es el economista Guillermo Espinoza, chileno de origen, coordinador del Área de Medio Ambiente en el Centro de Estudios para el Desarrollo (CED) de su país, quien adquirió una amplia experiencia en la implementación de la gestión ambiental, como integrante de la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama); es profesor de las universidades de Chile y Católica de Chile y consultor de organismos internacionales.

Arnoldo José Gabaldón
Profesor Honorario, Universidad Simón Bolívar, Venezuela

