

Perspectivas del Medio Ambiente Mundial

Opciones de política para América Latina y el Caribe



© Antonio Petera



© Montserrat Veleiras



© Montserrat Veleiras

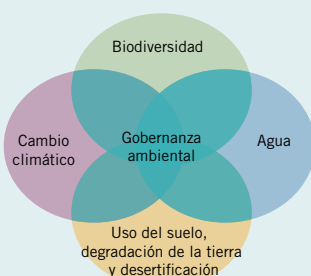
A pesar de que la riqueza e importancia económica global de los ecosistemas y recursos naturales de América Latina y el Caribe son innegables, los niveles relativamente altos de pobreza y desigualdad, así como la falta de acciones coordinadas, indican que la región sigue enfrentando el reto de la gestión sostenible de recursos naturales. Para enfrentar este problema, es necesario que los gobiernos establezcan un compromiso más fuerte para acercarse a todas las partes interesadas, a fin de desarrollar nuevas políticas y hacer que los mecanismos, las políticas y los marcos institucionales existentes sean más efectivos.

De acuerdo con los objetivos y metas ambientales del Objetivo de Desarrollo del Milenio 7, y de acuerdo con otros acuerdos ambientales multilaterales, esta nota de políticas discute conocimientos clave para mejorar la gobernanza ambiental en América Latina y el Caribe.

PUNTOS PARA RECORDAR

- Las políticas ambientales deben ser consistentes con otras políticas económicas y sociales, y su instrumentación requiere la coordinación y cooperación entre instituciones públicas de diferentes sectores;
- El acceso a información oportuna y relevante es una condición necesaria para el desarrollo y la instrumentación de políticas ambientales;
- La formulación de políticas y planes de acción ambientales debe regirse por la priorización de los principales problemas nacionales, de acuerdo con los intereses y objetivos de desarrollo del país;
- Promover una cultura de conciencia ambiental y fomentar la educación ambiental proveen las bases para un acercamiento cercano de la sociedad con la naturaleza, que permita comprender el estado interdependiente del nexo ser humano - naturaleza y valorar tanto el bienestar ecológico y los beneficios que éste provee.
- La gestión conjunta es uno de los enfoques más efectivos y eficientes para incorporar los intereses públicos en la toma de decisiones en materia ambiental.

El proceso GEO5 refleja las áreas de acción prioritarias en ALC



OBJETIVO SELECCIONADO

El informe GEO5 proporciona un análisis científico de problemas ambientales selectos y de las soluciones disponibles para hacerles frente, incluyendo sus costos y beneficios tanto ambientales como sociales.

A partir de una consulta intergubernamental y de las partes interesadas, realizada como parte del proceso GEO5, se estableció un Panel Asesor Intergubernamental de Alto Nivel para identificar y convenir en los objetivos acordados internacionalmente que serían analizados como parte del proceso GEO5, a fin de identificar las brechas en su consecución y enmarcar la evaluación política regional. El Panel también proveyó asesoría estratégica de alto nivel para guiar a los autores de los capítulos al evaluar las brechas en la consecución de los objetivos e identificar las opciones de política para acelerar su logro. La Consulta Regional de América Latina y el Caribe se celebró en la Ciudad de Panamá, Panamá, del 6 al 7 de Diciembre de 2010. Los participantes de la consulta seleccionaron una serie de problemas ambientales regionales y un conjunto de objetivos acordados internacionalmente que fueron considerados como los más efectivos para atender esos problemas. En el caso de la gobernanza ambiental se seleccionó la meta 7.A del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 7 que, a la letra, dice: "Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales y reducir la pérdida de recursos del medio ambiente".

Objetivo de Desarrollo del Milenio 7

"Integrar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales y revertir la pérdida de recursos ambientales".

La conciencia ambiental global ha aumentado desde que las consideraciones ambientales se incorporaron de manera incipiente en la agenda política a principios de la década de 1970. En los últimos 40 años han surgido diversos acuerdos, tratados y convenios nacionales, regionales e internacionales y se han convocado también diversas reuniones cumbre, al mismo tiempo que se han movilizado tanto considerables sumas de dinero como un amplio espectro de partes interesadas. No obstante, la degradación ambiental continúa. Si bien los marcos de gobernanza funcionan adecuadamente en algunos aspectos, la fragmentación de las decisiones, la falta de cooperación y colaboración entre las partes interesadas, la indebida influencia industrial sobre los medios y las decisiones políticas, y la falta de implementación y cumplimiento de las decisiones ambientales han contribuido a reducir su efectividad. Esta nota de políticas presenta seis componentes que podrían ayudar a los tomadores de decisiones en América Latina y el Caribe a lograr avances hacia una gobernanza ambiental más efectiva.

OPCIÓN DE POLÍTICA

La gobernanza ambiental abarca las reglas, prácticas, políticas e instituciones que determinan la forma en que los humanos interactúan con el ambiente¹. La política y los marcos institucionales en materia ambiental, así como las relaciones entre ellos, proveen el cimiento esencial de un marco de gobernanza (ver Figura 1). Los marcos políticos sólidos incluyen un conjunto de normas, políticas y reglamentos ambientales a diferentes niveles –internacional, hemisférico, regional, subregional, nacional– así como los acuerdos ambientales bilaterales y multilaterales (ver Recuadros 1 y 2).

La gobernanza ambiental efectiva no solo es responsabilidad de los gobiernos. Por el contrario, la sociedad civil (incluyendo a los medios de comunicación) y el sector privado son componentes clave de ella, y el compromiso de estos sectores puede significar una marcada diferencia en términos del fomento de cambio y de progreso¹.



Figura 1: Gobernanza ambiental²

Para enfrentar los principales retos del mejoramiento de la gobernanza ambiental en la región de ALC, esta nota de políticas presenta seis componentes que los tomadores de decisiones deberían considerar.

Recuadro 1: Ejemplos de políticas y marcos institucionales ambientales en ALC

En décadas recientes, la mayor parte de los países de ALC han desarrollado marcos legales e institucionales nacionales en materia ambiental orientados a formular estrategias y planes de acción para el uso sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental¹⁻¹⁷. Algunos ejemplos de iniciativas locales y nacionales son¹⁸⁻¹⁹⁻²⁰:

- El Plan Nacional de Acción Ambiental de Colombia;
- La Ley Nacional de Educación Ambiental del Perú;
- El proceso de gobernanza participativa en la Cuenca del Canal de Panamá, y
- El desarrollo de capacidades para la gestión ambiental en Antigua y Barbuda: Estrategia y plan de acción 2007-2012.

Así mismo, en un esfuerzo para atender de manera conjunta problemas ambientales de naturaleza transfronteriza, los países han ratificado varios Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) o convenios. Entre ellos se cuentan:

- La Convención Ramsar (1975);
- El Protocolo de Montreal (1989);
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993);
- La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) (1994); y
- La Convención de las Naciones Unidas de Lucha Contra la Desertificación (CNULD) (1996).

A fin de enfrentar la complejidad de los problemas ambientales, las partes regionales interesadas han comenzado a trascender los enfoques sectoriales tradicionales, adoptando estrategias más integradas y transversales. Los ejemplos abarcan desde la colaboración con otras dependencias hasta la integración del medio ambiente en otros temas compatibles, como la educación, la economía y la salud²¹.

a) Generación de información ambiental y mejoramiento de la interfaz entre ciencia y política

Las políticas ambientales para generar y difundir información fomentan una mejor comprensión de las condiciones y los problemas ambientales, así como sus potenciales soluciones. La información confiable y oportuna aumenta la calidad de las decisiones y, en último término,

Recuadro 2: Niveles de gobernanza en ALC

La gobernanza ambiental y de los recursos naturales en América Latina y el Caribe constituye un mosaico complejo. Este se origina en la amplia diversidad de sistemas de gobernanza caracterizados por distintos grados de desarrollo institucional, diferentes enfoques para enfrentar los problemas ambientales, y diferentes niveles de mecanismos de gobernanza.

- **Nivel regional:** Mediante el Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, se mantiene a la congregación política más importante y representativa sobre políticas y respuestas ambientales con amplio consenso a nivel regional. Junto con las instituciones internacionales que se han sumado al Foro (PNUMA, PNUD, CEPAL, BID y el Banco Mundial) como parte de su Comité Técnico Interagencial (CTI), el Foro ha sido capaz de canalizar las actividades de cooperación internacional a las áreas ambientales prioritarias de la región.
- **Nivel del Gran Caribe:** El caso del Mar Caribe, un recurso compartido por 16 países de ALC, está ejemplificado por el compromiso para establecer la Convención de Cartagena para la Protección y el Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y, más recientemente, por el establecimiento de la Comisión del Mar Caribe bajo los auspicios de la Asociación de Estados Caribeños (AEC).
- **Nivel Subregional:** La gestión de recursos comunes y compartidos ha impuesto también la necesidad de coordinación entre diferentes países en la región, como se refleja en los movimientos de integración regional (el Sistema de Integración de Centroamérica –SICA–, el Mercado Común del Caribe –CARICOM, la Comunidad Andina –CAN, el Mercado Común del Sur –MERCOSUR);
- **Nivel nacional:** La gobernanza a nivel nacional se mantiene mediante la integración del desarrollo sostenible en los programas de desarrollo y los instrumentos de planificación nacionales.
- **Subnacional:** En el Estado de Morelos, México, se ha desarrollado un nuevo sistema formal de educación ambiental que se enfoca en las características y particularidades del ambiente natural en los alrededores de las escuelas públicas. Este programa ha demostrado ser de interés para educadores, activistas ambientales y organizaciones internacionales de todo el mundo²².

Gobernanza Transfronteriza: Además, existen marcos específicos para la gestión de recursos compartidos. La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) es un buen ejemplo, ya que está dedicada a lograr el desarrollo sostenible en la región Amazónica mediante la coordinación y armonización de diferentes iniciativas para el uso, conservación y protección de sus recursos²³.



mejora sus resultados o su desempeño. Además, la disponibilidad y el acceso a información creíble tiene el potencial de aumentar la participación pública y ayudar a los ciudadanos a lograr que los responsables de formular políticas rindan cuentas sobre sus decisiones (ver Estudio de caso No. 1).

Para satisfacer de manera efectiva las necesidades de los responsables de formular políticas, la información ambiental debe transformarse -en la medida de lo posible- en indicadores que sean fáciles de entender y

que tengan un fundamento científico (tales como los indicadores socioeconómicos, de gobernanza y del estado del ambiente). Diversas investigaciones indican que el uso de indicadores puede transmitir mensajes claros a los responsables de formular políticas y al público en general, al mismo tiempo que contribuye a la vigilancia y evaluación de la efectividad de las políticas⁴. Los indicadores pueden fundamentarse en el proceso (para medir el grado de avance) o en resultados (para medir la efectividad de la intervención),

y deben incluir los criterios de evaluación de cobertura, efectividad, sostenibilidad y replicación⁵.

Si bien es esencial generar información ambiental clara, accesible y creíble, debe prestarse particular atención a mejorar la interfaz entre ciencia y política. Lo anterior podría lograrse mediante una mejor comunicación entre los científicos y los tomadores de decisiones (p.ej. aumentando los diálogos ciencia-política) y una mayor disponibilidad de la información (en términos

Estudio de caso No. 1: Información ambiental en Panamá

Panamá está mejorando la tecnología en sus instituciones públicas a fin de generar y difundir de mejor manera la información ambiental. En 2005, la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) instrumentó una plataforma de gobierno electrónico basada en la web que permite al público tener acceso a la información ambiental, así como a los estándares para la gestión del conocimiento²⁴.

Además de un conjunto de 136 estadísticas (generalmente recopilados mensualmente), 20 indicadores ambientales y 109 indicadores de desempeño, mapas interactivos (p.ej. de áreas protegidas, gestión integrada de cuencas y negocios ambientales), reportes, proyectos y otros documentos clave (p.ej. multas administrativas y quejas) también se liberaron y pusieron a disposición, tanto a nivel nacional como internacional. La información así proporcionada permite una mejor comprensión del estado del ambiente y de los efectos que las intervenciones y decisiones humanas tienen sobre los recursos naturales y los ecosistemas.

Los beneficios del gobierno electrónico van más allá de la generación de información ambiental, dado que también involucran el fomento de la interacción entre las partes interesadas (p.ej. ONGs, medios de comunicación y público en general) y el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional, así como la formación de alianzas estratégicas nacionales e internacionales²⁴.

Estudio de caso No. 2: Enfoques participativos en la gestión de recursos naturales (Manglar Mankòtè, Sta. Lucía)

Ubicado en la región de Vieux Fort (Sta. Lucía), el Manglar Mankòtè es el mayor remanente de bosque de manglar de la isla. En respuesta a la creciente preocupación por la tasa de degradación del bosque, en 1981 Vieux Fort y sus ambientes fueron objeto de un programa para reconciliar las actividades económicas y otras actividades humanas con los imperativos de conservación (Brown y Renard, 2000). Más específicamente, el proyecto tuvo dos componentes principales: (1) el mejoramiento del uso y gestión existentes del manglar por los productores de carbón; y (2) la reducción de la presión sobre el manglar mediante el establecimiento de una plantación para leña y la diversificación de las actividades económicas.

En ese contexto se creó el Grupo de Productores Agrícolas y de Carbón Aupicon (ACAPG, por sus siglas en inglés). Constituido por 15 productores de carbón, el ACAPG desempeña un papel activo en la gestión del manglar mediante un sistema comunitario de gestión²⁵. El ACAPG también trabaja estrechamente con el Instituto Caribeño de Recursos Naturales (CANARI, por sus siglas en inglés) y con dependencias gubernamentales (p.ej. bosques y pesquerías).

Uno de los retos principales del enfoque participativo consiste en designar la forma de participación que es más ventajosa en cada circunstancia particular. En el caso de Mankòtè, el nivel de participación ha evolucionado con el tiempo (es decir, de una simple consulta hasta la gestión conjunta). Esta situación demuestra que la participación constituye un proceso dinámico que puede modificarse en función de las necesidades y capacidades de los actores clave. También cabe subrayar que, para obtener resultados exitosos, los beneficios de la participación deben ser evidentes para todos los actores. En Mankòtè, los beneficios fueron: (1) derechos exclusivos de corte, acceso a la tierra, capacitación y apoyo para los miembros del ACAPG; (2) apoyo financiero de agencias donantes para el CANARI, y; (3) mejoramiento de la imagen y reducción de los recursos requeridos para la gestión del manglar por las dependencias gubernamentales²⁵.

de costos y difusión)⁶⁻⁷. Debe asegurarse que también en los medios de comunicación masivos o populares exista información clara y basada en evidencias, ya que la exitosa participación pública en la gobernanza ambiental y en la formulación de políticas demanda una sociedad civil bien informada.

b) Educación y cultura ambiental

Al promover una cultura ambientalmente consciente, la educación ambiental brinda a los individuos una mayor conciencia de los procesos en la naturaleza, así como un sentido más profundo de las consecuencias de sus acciones. Esto podría ayudar a construir una masa crítica interesada que contribuya a vigilar las acciones gubernamentales, evitando la imposición de intereses minoritarios⁸.

Frecuentemente se pasa por alto que la conciencia y la educación ambientales abarcan (pero no se limitan a) el conocimiento sobre la prevención de la contaminación, el consumo y producción sostenibles, así como los procesos de movilización social, tales como el empoderamiento de los grupos vulnerables⁹. Estos se logran mediante un proceso de largo plazo que incluye comunicación, gestión del conocimiento, diálogo y participación pública. Debe garantizarse la accesibilidad y la difusión de la información a todos los segmentos de la sociedad.

c) Mejoramiento de la participación pública

Desde principios de la década de 1990, la

mayor parte de los países han incorporado medidas para la participación ciudadana en su legislación ambiental o en leyes temáticas/sectoriales, además de haber creado una variedad de consejos u organismos de participación ciudadana¹⁰. No obstante, la instrumentación efectiva de estos mecanismos sigue siendo un reto.

La gestión conjunta es uno de los enfoques más efectivos y eficientes para incorporar el interés público en la toma de decisiones ambientales¹¹. La gestión conjunta de aéreas protegidas, bosques, cuencas y otras tierras comunes por las comunidades locales, las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas e, incluso, el sector privado, se ha convertido en un modelo de

participación de las partes interesadas en ALC (ver Estudio de caso No. 2). Por ejemplo, las asociaciones público-privadas utilizadas junto a incentivos económicos para proteger cuencas críticas son evidentes en varios países de ALC incluyendo Ecuador, Colombia, Perú, Brasil, Costa Rica, Jamaica, Trinidad y Tobago, Santa Lucía y muchos otros.

Si bien los gobiernos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil están dedicando mayor atención a satisfacer las necesidades de información, los datos presentados frecuentemente son demasiado técnicos, engorrosos o carecen de suficiente detalle. Este sigue siendo un obstáculo significativo para la participación pública, la rendición de cuentas y la formulación de



Estudio de caso No. 3: Sistema de cuentas económicas ambientales para estimar el costo del daño ambiental en México

En un intento por producir información cuantitativa respecto a la degradación ambiental y de los recursos naturales, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (INEGI) ha utilizado desde 1991 el Sistema de Cuentas Ambientales y Económicas Integradas con base en la metodología propuesta por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales²⁶. El INEGI monetiza los impactos sobre el Producto Interno Bruto (PIB) del cambio climático y la pérdida de biodiversidad causados por las actividades económicas de producción, distribución y consumo usando el PIB Verde.

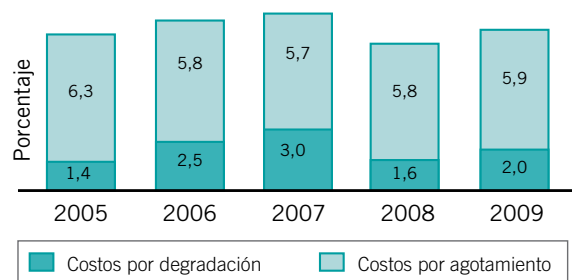
De acuerdo con el Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México (SCEEM), durante el período 2005-2009 la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos le costó a México casi 90 mil millones de dólares cada año (equivalente a un 8% de su PIB). De ese total, la contaminación del aire representó el 4.4% del PIB; la rápida extracción de las reservas probadas de petróleo y gas del país, el 1.5%; y la explotación de los acuíferos (los cuales se están agotando rápidamente) y la deforestación, el 0.5%. México, el séptimo mayor productor de petróleo del mundo, ha sufrido una severa disminución tanto en su producción de petróleo como en sus reservas probadas en los últimos cinco años. La figura siguiente representa el costo total anual durante el período 2005-2009 asociado con el agotamiento de los recursos y la degradación ambiental, como una proporción del PIB.

Dado que “lo que medimos afecta a lo que hacemos”, la capacidad para monetizar los daños ambientales proporciona a los tomadores de decisiones criterios tangibles para el diseño de las políticas ambientales²⁷⁻²⁸. Aunque las cuentas económicas ambientales constituyen una herramienta valiosa –que vincula las presiones ambientales y sus fuerzas motrices (es decir,

las actividades económicas)- existen algunos factores que aún limitan su efectividad. Entre estos se cuentan: (1) su medición (que ignora al sector informal o la autoproducción, cambios causados por desastres naturales, sucesos de salud, etc.), (2) la falta de datos; y (3) los costos.

Los países interesados en incorporar cuentas económicas ambientales en su agenda política deben primero adoptar los indicadores básicos de PIB, ingreso nacional bruto y otros indicadores primarios, tanto socioeconómicos como de recursos naturales; considerar asociarse con institutos de investigación; considerar recopilaciones piloto, de referencia y/o anuales como parte de la estrategia de instrumentación, así como adaptarlas a las preocupaciones nacionales²⁹.

Costos totales por agotamiento y degradación ambiental como proporción del PIB a precios de mercado (2005 - 2009)



Fuente: SCNM. Cuentas económicas y ecológicas de México, 2005 - 2009

políticas ambientales. Más aún, los ciudadanos frecuentemente son consultados solo al final del proceso de toma de decisiones. Esta situación demanda mecanismos que garanticen la rendición de cuentas y la transparencia a fin de reducir el riesgo de corrupción en los procesos de toma de decisiones y aumentar los flujos financieros orientados a programas ambientales¹².

d) Economía Ambiental y mecanismos de mercado

Con frecuencia, las externalidades negativas resultantes de fuerzas del mercado son consideradas como las fuerzas motrices de cambios ambientales adversos. De esa manera, el proceso de formulación de nuevas políticas ambientales en la región de ALC demanda reconocer el valor económico de los servicios ecosistémicos, así como los costos económicos de la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos naturales.

Se ha demostrado que el uso de incentivos económicos alienta a los ciudadanos y negocios a tomar decisiones con base en el verdadero valor económico de largo plazo de la naturaleza y de los servicios que ésta provee. Ejemplos de lo anterior incluyen:

- REDD+: Reducción de Emisiones provenientes de la Deforestación y Degradación Forestal, así como la conservación y la gestión sostenible de los bosques y el incremento de la reservas forestales de carbono;
- Enfoques de Pago por servicios ecosistémicos (PSE): tales como el Fondo para la Protección del Agua en Perú; y
- Tarifas de distribución (*feed-in tariffs*, en inglés) para respaldar las energías renovables.

El valorar los activos naturales en términos económicos también permite a los tomadores de decisiones optimizar los análisis de costo-beneficio y puede utilizarse para ajustar las cuentas nacionales y otros indicadores económicos (ver Estudio de caso No. 3). Otras herramientas, tales como los fondos verdes y los impuestos ambientales, pueden utilizarse para recaudar fondos para dependencias y causas ambientales que carecen de recursos. Por ejemplo, el Fondo Verde de Trinidad y Tobago acopla grupos de herramientas para financiar la conservación de la biodiversidad con la gestión de los ecosistemas.



© Antonio Pereira

e) Colaboración y Coordinación

La gobernanza ambiental efectiva, especialmente en el contexto de sistemas complejos, requiere la cooperación y colaboración de las partes interesadas, así como la coordinación y armonización de instituciones, políticas y otros instrumentos. A este respecto, la incorporación de las consideraciones ambientales en las políticas

Estudio de caso No. 4: Colaboración y coordinación – La Comisión del Mar Caribe (Región del Gran Caribe)

El Mar Caribe es un ecosistema único de recursos marinos vivos transfronterizos. Asegurar la sostenibilidad de su salud ecosistémica rebasa las jurisdicciones nacionales.

A fin de proteger el Mar Caribe, los países de ALC han suscrito varios Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA), han participado en procesos intergubernamentales y/o han instrumentado mecanismos nacionales y locales³⁰. Sin embargo, la multiplicación de iniciativas implica costos de transacción considerables (p.ej. recopilación de datos, consultas, participación en reuniones, etc.) que pueden ser significativos, especialmente para los países pequeños. A su vez, esta situación puede reducir la efectividad de esos compromisos.

La Comisión del Mar Caribe, establecida por la Asociación de Estados Caribeños (AEC) en 2006, es un organismo formado para coadyuvar al progreso de los trabajos de la Iniciativa del Mar Caribe. Este organismo tiene el potencial para dar una mayor coherencia a las políticas y otras estructuras de gobernanza asociadas con el Mar Caribe¹⁴. Su objetivo es subsanar las brechas en las iniciativas existentes, así como aportar investigación científica y recopilación de datos para fortalecer los marcos legales e institucionales, facilitando un enfoque integrado y regional a la gestión³⁰.

Entre los mayores retos enfrentados por la Comisión del Mar Caribe se encuentran: (1) la delimitación de las fronteras marítimas; (2) la aplicación de leyes y consensos nacionales en un enfoque regional de cumplimiento de la ley; y (3) la armonización de la investigación marina.

y programas económicos y sociales (p.ej. generación de energía, minería, agricultura industrial, desarrollo de infraestructura, etc.) ha demostrado ser efectiva para detener y revertir el deterioro ambiental y la pobreza, así como para aumentar los beneficios ambientales intersectoriales y reducir los costos¹³.

Se han establecido diversas plataformas y mecanismos para facilitar una mayor colaboración y coordinación, así como para mejorar la coherencia entre los sistemas de gobernanza. Uno de esos mecanismos es la Comisión del Mar Caribe (ver Estudio de caso No.4), que es una de varias iniciativas en curso para fortalecer la cohesión de las aproximadamente 30 organizaciones involucradas, desde el nivel subregional al internacional, en la gestión costera y marina en el Mar Caribe¹⁴. Se ha propuesto un marco de gobernanza multinivel para este gran ecosistema marino, que contempla la diversidad de numerosos ciclos políticos y los vínculos entre ellos (ver Recuadro 2). Un marco de este tipo podría adaptarse también a otros ecosistemas o problemas ambientales.

f. Mejoramiento de la Justicia Ambiental

La justicia ambiental es el “tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas, independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de leyes, reglamentos y políticas ambientales¹⁵”.

Si bien existen ejemplos positivos de sentencias judiciales en la región (ver Estudio de caso No. 5), hay todavía muchos retos por

resolver a fin de mejorar la justicia ambiental, incluyendo debilidades institucionales y legislativas, poca participación pública y falta de conciencia y de información acerca de los derechos ambientales.

El papel emergente de la judicatura es también importante. En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil, los fiscales y ciudadanos individuales están haciendo uso del sistema judicial para defender derechos ambientales. Esto ocurre principalmente a través de las cortes constitucionales, pero también de cortes penales y civiles. Además, el sistema de justicia ha sido proactivo para resolver disputas técnica y legalmente complejas, venciendo obstáculos de procedimiento y adaptando las instituciones legales tradicionales a las condiciones

específicas de la ley ambiental. La judicatura aún necesita desarrollar una mayor capacidad para atender problemas ambientales, en



Estudio de caso No. 5: Justicia ambiental en la práctica: El caso Matanza-Riachuelo (Argentina)

El uso del litigio como una forma para hacer que el gobierno rinda cuentas del daño ambiental, fue ejercido en 2004 por 17 habitantes de localidades dentro de la capital de Argentina, incluyendo La Boca y Barracas. En búsqueda de una compensación por los daños a la salud causados por la contaminación de la cuenca del Riachuelo, los residentes demandaron tanto al gobierno federal como a varias industrias culpables de contaminar el río a lo largo de los dos siglos anteriores³¹. En julio de 2008, la corte falló que el gobierno federal y la Ciudad y Provincia de Buenos Aires eran responsables de los daños y, por tanto, les ordenó instrumentar programas de política pública para detener la degradación, mejorar las condiciones de vida de la población del área y restaurar el bienestar ecológico de la cuenca.

En una medida sin precedentes, la corte incluyó a ONG locales en el fallo (Greenpeace, la Fundación Ambiental y de Recursos Naturales, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Asociación de Vecinos de La Boca). A esos grupos se les asignó el papel de dar seguimiento al avance del proceso de restauración mediante el monitoreo de la contaminación en el río y las áreas circundantes, y advertir a la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) de otras acciones y/o aspectos problemáticos.

Desde la formulación de un plan integrado para la rehabilitación del río, la inclusión del Ombudsman y ONG en audiencias públicas, la creación de mecanismos oficiales de aplicación de la ley, hasta mejoras en el financiamiento de la limpieza del río, el juicio ha generado hasta ahora numerosos impactos positivos, tanto directos como indirectos³¹.



Tabla 1:
Ejemplos de vínculos y beneficios transversales entre la gobernanza ambiental y otras prioridades ambientales regionales

	Agua	Biodiversidad	Uso del suelo, degradación de la tierra y desertificación	Cambio climático	Océanos y mares
Gobernanza ambiental	<ul style="list-style-type: none"> La participación incluyente de las partes interesadas puede reducir los conflictos en las zonas costeras; La gobernanza mutisectorial contribuye a garantizar la coordinación de la sostenibilidad de los recursos hídricos. 	<ul style="list-style-type: none"> La colaboración y coordinación pueden contribuir a reducir la pérdida de biodiversidad y de la integridad de los servicios ecosistémicos (p.ej. el Convenio sobre Diversidad Biológica). 	<ul style="list-style-type: none"> La colaboración y coordinación pueden evitar conflictos relacionados con el uso transfronterizo de recursos escasos; La investigación y la información científica pueden promover el conocimiento de los ecosistemas y la información para detener la deforestación; Los sistemas sólidos de gobernanza ambiental pueden promover normas, estándares y procesos de certificación que fomenten la agricultura orgánica, el REDD y otras prácticas sostenibles. 	<ul style="list-style-type: none"> La colaboración y coordinación pueden contribuir a abatir la demanda de combustibles fósiles, reduciendo así la contaminación del aire y mitigando los impactos del cambio climático; Los principios y valores generales de gobernanza, tales como la transparencia y la rendición de cuentas, añaden credibilidad a los procesos gubernamentales e intergubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> La promoción de acuerdos o comisiones regionales puede contribuir a proteger la biodiversidad marina y la capacidad de recuperación en ecosistemas oceánicos; Una sólida gobernanza marina puede ayudar a preservar los medios de vida de las poblaciones dependientes de los recursos marinos.

particular mediante la capacitación de profesionales en leyes, sobre todo abogados y fiscales.

ENFRENTANDO LOS RETOS

La continuidad política e institucional es uno de los principales problemas asociados a la gobernanza ambiental. La escala de tiempo en la que se llevan a la práctica las políticas, programas y proyectos ambientales no siempre coincide con la de los períodos políticos¹⁶. Las opciones para fortalecer la autoridad política de las dependencias ambientales y mantener los esfuerzos esenciales de mediano a largo plazo incluyen mandatos más largos y una mayor autonomía de los funcionarios ambientales técnicos, así como mecanismos creativos de financiamiento para facilitar la independencia política.

La falta de recursos financieros es también un obstáculo importante para la instrumentación y el cumplimiento de

las políticas. Algunas veces no es sólo cuestión de dinero, sino también están involucradas la falta de definición de prioridades y la falta de recursos humanos capacitados. Las cuestiones ambientales aún se ubican en la periferia de la gobernanza en la mayor parte de los países de ALC y sus instituciones son también jóvenes en comparación con las de Norteamérica y Europa (con excepción de Brasil y México). Por tanto, los presupuestos nacionales para la gobernanza ambiental siguen siendo seriamente insuficientes.

CONCLUSIONES

La gobernanza ambiental debe concebirse como un tema transversal e interactivo, ligado a los otros temas prioritarios identificados en América Latina y el Caribe (es decir, agua, biodiversidad, cambio climático, uso del suelo, degradación de la tierra y desertificación – ver Tabla 1). A pesar de sus complejos mecanismos, la región ha logrado avances significativos en el desarrollo de marcos ambientales tanto institucionales como legales. Sin embargo, su efectividad se ha visto obstaculizada por débiles mecanismos y procesos legislativos e institucionales, junto con una limitada capacidad para la instrumentación y el cumplimiento, entre otros problemas. Se requieren varias condiciones propicias para atender esos aspectos, incluyendo recursos financieros adecuados, investigación científica y difusión de la información, educación ambiental y una mejor cultura ambiental. Estas involucran también los principios y valores generales de la gobernanza: transparencia, rendición de cuentas, equidad, sostenibilidad y participación incluyente de las partes interesadas. Una buena gobernanza es fundamental para detener y revertir la degradación ambiental y es elemental como plataforma para el logro y sostenibilidad de las metas ambientales de los ODM y de muchos Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente .

Logros notables

- La región ha avanzado en el desarrollo de capacidades en estadísticas ambientales. Mientras que en 1998 sólo tres países publicaban estadísticas ambientales oficiales e indicadores de desarrollo sostenible, para 2009 numerosos países de ALC estaban publicando compendios estadísticos sistemáticos y reportes sobre indicadores ambientales (o de desarrollo sostenible).
- En décadas recientes, varios países de ALC han logrado importantes avances en el fomento de la justicia ambiental. Estos avances incluyen la promulgación de mecanismos y procedimientos especializados, así como la ampliación de la capacidad de las judicaturas. En algunos casos, lo anterior también ha incluido el establecimiento de tribunales especializados (tales como el Tribunal Ambiental Administrativo en Costa Rica) y la designación de fiscales ambientales (p.ej., en Brasil, Panamá y Perú).

REFERENCIAS

1. UNEP (2010). Latin America and the Caribbean Environment Outlook: GEO LAC 3. UNEP, Panama.
2. Singh, A. (2008). Governance in the Caribbean Sea: Implications for Sustainable Development. United Nations – Nippon Foundation Fellowship Programme.
3. UNESCO (2006). How to improve the dialogue between science and society: the case of global environmental change. UNESCO-SCOPE, Policy Brief 006, 3 Scientific Committee on Problems of the Environment of ICSU <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001500/150009e.pdf>
4. Cimorelli, A.J. and Stahl, C.H. (2005). Tackling the dilemma of the science-policy interface in environmental policy analysis. Bulletin of Science Technology Society 25, pp. 276 – 284.
5. GEF (2011). Tracking Progress for Effective Action – A Framework for Monitoring and Evaluating Adaptation to Climate Change. Climate-Eval Community of Practice, by Sanahuja, H. Global Environment Facility, On line: http://www.climate-eval.org/sites/default/files/file/StudyFrameworksAdaptation_2011_08_20.pdf
6. Engels, A. (2005). The Science-Policy Interface. The Integrated Assessment Journal, Bridging Sciences & Policy, Vol. 5, Iss.1, pp. 7-26.
7. Likens, G.E. (2010). The role of science in decision making: does evidence-based science drive environmental policy?, *Ecol Environ*, 2010; 8(6): e1–e9, On line : <http://www.esajournals.org/doi/pdf/10.1890/090132>
8. Osorio Vargas, J. (2006). Ciudadanía democrática y Desarrollo Sustentable. On line: <http://www.gobernabilidad.cl/modules.php?name=News&file=print&sid=1009>
9. Buffle P and Vohman E. (2011). Using the Maya Nut tree to increase tropical agro-ecosystem resilience to climate change in Central America and Mexico. International Union for Conservation of Nature. The Maya Nut Institute. Ecosystems and Livelihoods, Adaptation Network. On line: http://elanadapt.net/sites/default/files/siteimages/3_maya_nut_u_f_span.pdf
10. Gaventa, J. and Valderrama, C. (1999). Participation, citizenship and local governance. Background note prepared for workshop on Strengthening participation in local governance. Institute of Development Studies, Brighton, UK, On line: <http://www.uv.es/~fernandm/Gaventa,%20Valderrama.pdf>
11. Moreno-Sanchez, R. and Maldonado, J.H. (2008). Can co-management improve governance of a common pool resource? Lessons from a framed field experiment in a marine protected area in the Colombian Caribbean. Working Paper Series No. 2008-WP5. Latin America and the Caribbean Environmental Economic Program.
12. Transparency International (2010). Climate governance for a better world. Transparency International Newsroom: In Focus. On line: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2010/climate_change
13. Dalal-Clayton, B. and Bass, S. (2009). Experience of integrating environment into development institutions and decisions. International Institute for Environment and Development (UK), 108p.
14. Mahon, R., Fanning, L. and McConney, P. (2011). Wider Caribbean Region Ocean Governance Lessons. Conference on Sustainable Oceans and the Eradication of Poverty in the Context of the Green Economy, Principality of Monaco, 28-30 November 2011.
15. US EPA (2011). Environmental Justice. United States Environmental Protection Agency, On line: <http://www.epa.gov/environmentaljustice/>
16. Emilsson, S., Tyskeng, S. and Carlsson, A. (2004). Potential benefits of combining environmental management tools in local authority context. Journal of Environmental Assessment Policy and Management 6, pp. 131 – 151.
17. Larson, A.M. (2003). Decentralisation and forest management in Brazil: towards a working model. Public Administration and Development 23, pp. 211– 226.
18. ACP (2010). Environmental Governance participatory process in Canal Basin. A Presentation by Oscar Vallarino, Executive Director of the Division of Environment of the Panama Canal Authority (ACP).
19. GIZ and PROAPAC (2011). Memorias de los Talleres Internacionales sobre Arreglos Institucionales para Provisión de Agua Potable y Gestión de Aguas Residuales. Programa de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario en Pequeñas y Medianas Ciudades, La Paz, Bolivia.
20. Kiersten, W.R. (2011). Revitalizing the Rimac: Environmental Quality and Non-formal Education in Peru. American University, School of International Service, Global Environmental Policy. <http://www.american.edu/sis/gep/upload/Rebecca-Kiersten-Weissinger-Revitalizing-the-Rimac.pdf>
21. Persson, A. (2004). Environmental Policy Integration: An Introduction. Policy Integration for Sustainability Background Paper. Stockholm Environment Institute, Stockholm.
22. Hurtado Badiola, M. (2008). Environmental Culture. Editorial Trillas, Mexico.
23. ACTO (2011). Amazonian Strategic Cooperation Agenda. Amazon Cooperation Treaty Organization, Brazil.
24. ANAM (2009). Conservation for Sustainable Development Policy Guidelines of the National Environment Authority. National Environment Authority of Panama.
25. Brown, N.A. and Renard, Y. (2000). Guide to teaching participatory and collaborative approaches to natural resource management. CANARI Technical Report 267. Caribbean Natural Resources Institute, Port of Spain, Trinidad.
26. INEGI (2011). Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Mexico, On line: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/scn/c_anuales/c_econecol/scee_46.aspx
27. Stiglitz, J.E., Sen, A., and Fitoussi, J-P. (w/d). Report by the commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, The Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 292p. On line: http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf
28. Martínez Guzmán, A. (2000). La información del sistema de cuentas económicas y ecológicas en México: Algunos usos y desafíos en la elaboración de estadísticas, Papeles de Población, April-June, No. 24, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 95-112.
29. UN, European Commission, IMF, OECD and World Bank (2003). A handbook of National Accounting: Integrated Environmental and Economic Accounting 2003, Series F, No. 61, 598p. On line: <http://unstats.un.org/unsd/envaccounting/seea2003.pdf>
30. CERMES (2010). Ocean governance in the Wider Caribbean Region: Communication and coordination mechanisms by which states interact with regional organisations and projects, August 2010, 94 p.
31. Staveland-Saeter, K.I. (2011). Litigating the Right to a Healthy Environment: Assessing the Policy Impact of “The Mendoza Case”. Chr. Michelsen Institute (CMI) Report, Bergen, Norway. On line: <http://www.cmi.no/publications/file/4258-litigating-the-right-to-a-healthy-environment.pdf>

¹ Al asociarse en la instrumentación de nuevas políticas, promoviendo el acceso efectivo a –y la transferencia de– tecnologías apropiadas, y proporcionando recursos financieros.

Esta nota de política fue elaborada por:

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Oficina Regional para América Latina y el Caribe (PNUMA/ORPALC)
Graciela Metternicht, Maia Leclerc, Silvia Giada, Andrea Salinas.

El capítulo 12 de GEO5 fue escrito por:

Autores coordinadores principales: Keisha Garcia, Joanna Kamiche Zegarra

Autores principales: Ligia Castro, Arturo Flores Martínez, Daniel Fontana Oberling, Elsa Galarza, Alexander Girvan, Ernesto Guhl Nannetti, Gladys Hernández, Paul Hinds, Martha Macedo de Lima Barata, Ana Rosa Moreno, Rodrigo Noriega, Maurice Rawlins (Asociado de GEO), Ernesto Viglizzo.

Autores colaboradores: Dolores Armenteras, Andrea Brusco, Guillermo Castro Herrera, Antonio Clemente (Asociado de GEO), Keston Finch, Silvia Giada, Mayte González, Mark Griffith, Martin Obermaier, Mary Otto-Chang, Graciela Metternicht, Keith Nichols, Aida Pacheco, Andrea Salinas, Asha Singh, Michael Taylor, Elisa Tonda, Angel Ureña, Oscar Vallarino, William Wills, Jessica Young.

Esta nota de política se basa en el capítulo 12 del Informe GEO5 “Opciones para América Latina y el Caribe”, publicado por el PNUMA.

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Avenida Morse, Edificio 103. Clayton,
Ciudad del Saber - Corregimiento de Ancón
Ciudad de Panamá, Panamá
Tel. (+502) 305-3100 Fax: (+507) 305-3105
Sitio Internet: www.pnuma.org
Correo electrónico: enlace@pnuma.org

www.unep.org

Programa de las Naciones Unidas para el
Medio Ambiente
P. O. Box 30552 - 00100 Nairobi, Kenya
Tel.: + 254 20 762 1234
Fax: + 254 20 762 3927
Correo electrónico: unep@unep.org
www.unep.org

