

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1229
19 de noviembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

¿QUE HACER DESPUES DE RIO?: LO QUE NO SE HIZO ANTES
DE ESTOCOLMO */

*/ Este documento ha sido preparado por la División de Recursos Naturales y Energía para ser presentado a la Reunión de Expertos "De Estocolmo a Río" organizada por el Proyecto Medio Ambiente y Desarrollo Social de la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello (SECAB), Colombia con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, Santiago de Chile, 18 al 20 de noviembre de 1992.

Este trabajo no ha sido sometido a revisión editorial.

92-11-1722

INDICE

	<u>Página</u>
1. La hipótesis: la respuesta condicionada al tema ambiental	1
2. Las reacciones tardías en materia de gestión de recursos y ambiente	3
3. Los estímulos e intereses externos con relación a la temática ambiental	9
4. De nuestra agenda a nuestro programa de trabajo....	11
Notas	14

1. La hipótesis: La respuesta condicionada al tema ambiental

Esta exposición parte de observaciones y vivencias sobre la evolución de la gestión de los recursos naturales y el ambiente en general en los países de la región. Las opiniones vertidas se consideran meras hipótesis. En este sentido se ruega al lector interpretar las ideas como propuestas de reflexión y no como afirmaciones.

En este contexto el trabajo no tiene más pretensión que la de despertar interés sobre lo que se hizo y se deberá hacer a futuro en apoyo de la gestión de cada uno de los recursos naturales y del medio ambiente en general. Es un ensayo que no ha tenido tiempo para sustentarse en un revisión bibliográfica muy profunda pero que recoge experiencias registradas en los últimos 25 años de trabajo en la materia.

Si las ideas aquí vertidas contribuyen en alguna manera a clarificar, y ojalá a formar, un pensamiento ambientalista latinoamericano y a pensar en qué hacer después de la reunión de Río de Janeiro, entonces se habrá logrado el objetivo deseado en este primer nivel.

Las hipótesis que se plantean, por otro lado, no tienen como propósito responsabilizar de los hechos ocurridos en el pasado a nadie en particular ni juzgar el comportamiento de los actores en la materia. Las ideas no especifican por lo demás ningún país, salvo casos especiales, ni pretenden que las situaciones expuestas sean comunes a todos los países de la región.

Como hipótesis central se sostiene que los gobiernos de los países de la región se han preocupado por la evaluación y la gestión de sus recursos naturales en función de intereses externos. Cuando estos intereses externos disminuyeron, las acciones de evaluación y de gestión de los recursos naturales también disminuyeron.

Se sostiene que éstos se embarcaron en la temática ambiental también por influencias externas, sin aún haber formado y consolidado sus sistemas de gestión de recursos naturales. Inclusive en algunos casos incursionaron en la temática ambiental a costa de desarmar los pocos logros que tenían en gestión de recursos naturales.

Como consecuencia de estas situaciones han ocurrido varios hechos que se exponen a continuación:

En la mayoría de los países de la región no se dispone de, o funcionan en forma deficiente, los sistemas de gestión de los recursos naturales. Esto ocurre sobre todo en la gestión del agua a nivel de cuencas, en el manejo de bosques nativos, en el manejo de la fauna y en la conservación de los suelos. Los servicios públicos y privados de apoyo a la conservación, preservación, recuperación y protección de recursos como la fauna, la flora y en general las tierras, son largamente superados por las necesidades de los usuarios.

El aporte hecho hacia el mejoramiento de los sistemas de gestión de recursos ha sido pensado principalmente con relación a proyectos de inversión y hacia usuarios de tipo empresarial. Poco se ha hecho en materia de consolidación de sistemas estables de gestión de recursos naturales, tales como la conformación de distritos de conservación de suelos o corporaciones de cuencas. Esto impide o dificulta hoy en día lanzar programas masivos, por ejemplo, de reforestación con participación comunal, por no tener la organización de base.

La legislación y la reglamentación con relación al uso de recursos ha sido efectuada considerando tipos de usuarios formales debidamente registrados, con niveles de educación avanzados y actitud empresarial. En estos casos funcionan los incentivos, las multas y las exigencias de cumplimiento, por ejemplo, de estudios de impacto ambiental. Esto es aplicable en países desarrollados y también en América Latina y El Caribe pero sólo donde hay empresas similares a las de los países del norte.

Este enfoque lamentablemente ignora a la inmensa mayoría de los usuarios del medio que, en América Latina y El Caribe se encuentran marginados física y legalmente de los sistemas formales tanto a nivel urbano como rural. Este grupo de personas se encuentra en estado precario siendo invasores de tierras, sin título y en gran parte analfabetos. En otros casos, si bien son legítimos poseedores de tierra, carecen de la capacidad para manejar su entorno como lo hacían en el pasado. Estos grupos de usuarios sólo han sido asistidos, eventualmente mediante proyectos de inversión.

La adopción de la temática ambiental en lugar de comenzar por mejorar la gestión de los recursos naturales por parte de los propios usuarios --tal como se había venido haciendo en los países desarrollados mucho antes que pensarán en el tema ambiental-- simplemente pretendió acortar etapas sin lograr, lamentablemente, concretar acciones.

Como consecuencia de lo anterior aún queda, al inicio de 1990, un gran vacío por llenar en lo que se refiere a la esencia misma de

la temática ambiental. Por ello a la pregunta ¿"Que hacer después de Río ?... se puede responder... "después de Río se debe hacer lo que nos faltó hacer antes de Estocolmo". Es decir que se debe partir por suplir la carencia de sistemas de gestión de recursos naturales capaces de poner en práctica las recomendaciones y leyes para manejar el medio ambiente.

En consecuencia se sostiene que los expertos y responsables del ambiente y los recursos naturales de los países de la región deberían regresar sobre sus pasos y ubicarse pragmáticamente dentro del contexto de sus situaciones reales y actuales. **No se debe pretender alcanzar el ritmo de los países desarrollados en materia de tratamiento ambiental sin empezar por consolidar las bases de un sistema de gestión de los recursos naturales.** Se deben aplicar medidas para TENDER a la gestión integral del medio y no tratar de abarcar todo desde un inicio.

También debe tomarse nota de que la magnitud de la tareas requiere el uso de tácticas de masificación de acciones. Es decir que hay que invertir recursos en organizar al sector privado en la gestión de los recursos, en capacitarlo, en redactar manuales y en fomentar trabajos integrados a nivel de espacios como cuencas, microrregiones y municipios.

Se deberá probablemente crear dos sistemas complementarios en la gestión de los recursos y el medio. Uno orientado al sector usuario formal del medio, que en cierta medida pueda seguir patrones aplicados con éxito en países desarrollados, y otro para el sector informal del medio. Para el segundo caso se debe pensar en sistemas participativos de gran cobertura que se inicien con la educación básica en los colegios y continúe hasta el análisis de la matriz de trabajo de estas personas con el fin de elaborar en forma conjunta, entre técnicos y usuarios, opciones para manejar el medio ambiente.

2. Las reacciones tardías en materia de gestión de recursos y ambiente

En los países de la región se ha sido tardío en la formación de pensamientos propios en materia de gestión de recursos y del ambiente. Esta reunión es, por lo tanto, importante para fijar rumbos propios antes de seguir algunos impuestos desde afuera y que sólo puedan ser parcialmente útiles.

Personalmente siento que en general se ha carecido de políticas propias en materia de gestión de los recursos naturales y medio ambiente. En todos los países existen declaraciones sobre los recursos naturales y el medio ambiente --tanto en la constitución como en numerosas leyes-- pero aún falta que se ponga en práctica gran parte de sus artículos y reglamentos.

Se sabe y se menciona en forma reiterada que los recursos naturales de la región son importantes para el crecimiento económico, que son la base de la transformación productiva y que son la reserva para las futuras generaciones. A pesar de ello, sin embargo, no se le asigna mayor prioridad. Esto implica que mientras por un lado se ha declarado en la constitución y en innumerables leyes que los recursos naturales y el medio ambiente en general son importantes, por el otro no se han asignado recursos para manejarlos ni se ha comprometido al sector privado en estas tareas.

Lo que aparece a nivel de declaraciones en las posiciones oficiales responde mayoritariamente a corrientes más bien internacionales que nacionales. Quizás, exagerando, se podría decir que el 80% de las reuniones que se han tenido sobre medio ambiente o gestión de recursos naturales a nivel regional han sido financiadas, por lo menos en parte, con aportes de donaciones externas y no por los propios participantes. Si bien ello tiene explicaciones económicas, también refleja la poca prioridad que tiene el tema al momento de la asignación presupuestaria tanto por parte del sector público como privado.

Todas estas afirmaciones tienen dos implicancias: una con respecto a la forma como actúan y reaccionan los gobiernos de la región y otra referente a como actúan los gobiernos de los países desarrollados en materia de gestión ambiental.

Con respecto a los países de la región puede decirse que:

El inventario, evaluación y diagnóstico de los recursos naturales se inicia a escala nacional, en casi todos los países de la región, recién a inicios de 1960. En esa época nacen las oficinas de evaluación de recursos naturales. Estas oficinas funcionaron activamente en base a donaciones y estímulos provenientes del exterior y un presupuesto propio estimulado por estos aportes externos. Esta actividad se redujo en la misma proporción en que se fueron reduciendo los aportes externos. La información que hoy en día se dispone sobre los recursos naturales en los países de la región proviene mayoritariamente de esa época.

Estos inventarios y evaluaciones continuaron realizándose en la década del setenta, coincidente con la estatización, la planificación y la formulación de numerosas leyes en materia de manejo de suelos, bosques, fauna, agua y otras. La mayoría de estos trabajos sin embargo no lograron ser aplicados, en parte porque no se tomó en cuenta el rol de los usuarios privados como eje central que requería ser considerado para la gestión de los recursos y en parte porque no se reconoció la real debilidad del sistema estatal.

A fines de 1970 se desinflaba el ímpetu planificador-legislador conjuntamente con el gigantismo estatal sin haber dejado sistemas privados-corporados que funcionaran para la gestión o conservación de los recursos naturales en ámbitos definidos, salvo

en algunos distritos de riego. La gestión de los recursos con fines productivo-conservacionistas seguía sin hacerse ni por el sector público ni por el estatal, en la escala necesaria.

A nivel de educación tanto escolar como universitaria todavía se sigue discutiendo como incorporar la temática ambiental. En muchas partes, tal como en los colegios rurales, aún no se ha implantado una educación acorde con el medio en que viven los alumnos. A nivel universitario apenas existen dos o tres programas de postgrado en gestión de recursos naturales. Los colegios profesionales aún no han logrado establecer algún sistema que induzca al fortalecimiento técnico en el campo por parte de los usuarios poco tecnificados. Es decir que en esta área también existe un vacío.

En la década del setenta, como en las anteriores, el enfoque por proyectos siguió primando: proliferaron los grandes proyectos de aprovechamiento hídrico así como los enfoques de desarrollo rural integrado además de cientos de iniciativas de apoyo a las comunidades campesinas, cooperativas y otros grupos de menores ingresos. **Lamentablemente, ninguna de estas iniciativas fue orientada a consolidar un sistema público-privado para la gestión de los recursos naturales o el medio ambiente.** Se parceló el desarrollo y no se encontraron fórmulas de compromiso económico-financiero de los propios actores.

A mediados de la década del setenta, algo tardíamente después de Estocolmo, irrumpe en la región la temática ambiental, y esta vez aún más claramente por influencia externa. Nacen poco a poco las corrientes ambientalistas en la región. Varias de estas corrientes pasan a competir y contribuyen a desarticular las escasas fuerzas dedicadas a la tratar de poner en marcha las leyes recién promulgadas sobre manejo, conservación o protección de suelos, bosques, faunas y otros. En el afán de sacar leyes más "integrales" se frena la aplicación de leyes orientadas al manejo de los recursos.

Las personas que se iniciaron bajo el nuevo título de ambientalistas, varios de ellos improvisados en la temática, no sólo consiguieron capturar fondos que antes se orientaban a la gestión de recursos naturales sino que además levantaron fuertes polémicas sobre los programas de gestión de recursos que en ese entonces se llevaban a cabo. Muchos no se percataban sin embargo que el ambiente se manejaría como un todo sólo si se manejaban las partes que lo componen y que además, en nuestras condiciones, toda acción pro-ambiente debería ir ligada en lo posible a algún aspecto productivo.

Con esta declaración no se sostiene que las ideas de los ambientalistas que se iniciaron en el tema después de Estocolmo fueran negativas al medio pero sí se afirma que estas ideas estaban acompañadas del desconocimiento sobre temas de gestión de recursos.

Además, quiérase o no, las mismas ONGs, que se sentían que defendían los intereses de sus países, contribuyeron a ser agentes vehiculizantes de las ideas que venían de afuera, algunas oportunas para sus territorios y otras que, al menos en esa fase inicial, no correspondían. **Pasaron más de 10 años después de Estocolmo antes que se fueran perfilando ideas propias en materia ambiental y más de 18 años hasta que se elaboró "Nuestra Propia Agenda".1**

La temática ambiental tenía atractivos para muchos, aparte de ser intrínsecamente necesaria e inobjetable: existían recursos de afuera para tratar el tema, lo cual era una oportunidad de trabajo para muchas personas frente a la desestatización de fines de 1970 y durante 1980. Los políticos, indistintamente de derecha o de izquierda, también encontraron útil usar el tema ambiental para justificar sus posiciones.

Pocos de ellos se percataban sin embargo que en los países de la región, si bien se podía HABLAR sobre el medio ambiente no se lo podía manejar si no se partía por hacerlo en escalas concretas. De hecho aún no se tenía organización ni presupuestos para manejar ni siquiera las reservas o parques nacionales, o tratar las aguas servidas de una ciudad importante, cuando ya se abrazaba la bandera ambientalista.

Se compró el tablero de la mesa sin tener las patas para sostenerla, y lo peor es que se utilizó el poco dinero que se tenía para hacer las patas con el fin de hacer reuniones y HABLAR sobre cómo debía ser el tablero. No se pudo diseñarlo y sólo se dijo como NO debía ser. Se denunció todo lo que NO nos gustaba pero no se propusieron métodos que funcionaran para solucionarlo dentro del contexto de la realidad de cada país.

El medio ambiente se empezó a incorporar en las ideas de los gobiernos, profusamente amparados por algunas ONGs que en gran medida funcionaban con aportes provenientes del exterior, en los momentos de mayor crisis económica de los países de América Latina y El Caribe. Esto fue acompañado por las incipientes políticas de reducción del aparato estatal y de privatización que sólo se vería con fuerza a inicios de los años noventa.

En la década del ochenta no se logró mantener un adecuado sistema estatal, que debería haber sido reducido, pero capaz de asistir al sector privado en la gestión de los recursos naturales. Tampoco se estableció como se podían transferir al sector privado --sobre todo al vasto sector "informal" de pobres rurales y urbanos usualmente al margen de todo efecto legal-- las tareas de protección del medio. La privatización vino antes de la preparación y transferencia de obligaciones de gestión de los recursos naturales al sector privado.

Se hicieron algunos avances en materia de exigir "medir el impacto ambiental" de proyectos, en gran parte por influencia de

los bancos internacionales, paso que por cierto es de una escala muy reducida frente a los cientos de acciones que se realizan sobre el medio y que no están amparadas por "un proyecto".

Los estudios de impacto ambiental, si se aplican, sólo tienen efecto en los proyectos formalmente ejecutados y puntuales. Los impactos de las acciones pequeñas y "solapadas", pero en gran escala no reciben esta medición.

Por ejemplo nadie podría imaginarse aprobar hoy en día un proyecto de inversión para construir una ciudad como la capital de México o Sao Paulo y que pase el examen ambiental. Sin embargo allí se encuentran hoy. A la fecha se siguen ejecutando cientos de actividades (corte y quema de bosques, uso de químicos en la agricultura, emisión de residuos industriales en cursos de agua) que sumadas producen efectos superiores y más difíciles de controlar que un proyecto específico.

Resulta por lo tanto, que en muchas ocasiones, donde hay un gran proyecto de inversión hay mucho mas preocupación ambiental, y responsables de manejar el entorno, que donde no hay proyectos. Muchas zonas de las cuales nadie se preocupaba pasan a ser "importantes" solo cuando se planifica, por ejemplo, construir un hidroeléctrica. Antes de eso los habitantes de algunos de estos lugares eran absolutamente ignorados. Por ejemplo la erosión de los suelos se vuelve un tema grave si los sedimentos colmatan un reservorio. Si la cuenca no tiene un represa lo mas probable que a nadie le preocupe que esa erosión afecte a los habitantes de la parte alta de ese ámbito.

En la década del ochenta se desarman las escasas fuerzas y personal capacitado del Estado dedicados a orientar el manejo de los recursos naturales--como los suelos, los bosques, la fauna y el agua--para agruparlos en comisiones y, en algunos casos, institutos y ministerios del ambiente. Estos nuevos ministerios y comisiones pocas veces disponen de los recursos para ejecutar sus tareas aun cuando se esfuerzan y logran en algunos casos realizar algunos aportes concretos de reducida escala.

En resumen, la temática ambiental surge en la región a costa de reducir los exiguos aportes que se daban en materia de gestión de recursos naturales, agravado por la crisis económica de la década de los ochenta.

Se compró un modelo "holístico" de países que llevaban 70 o más años manejando sus recursos naturales a nivel sectorial, tal como en los Estados Unidos de Norte América donde existían servicios de conservación de suelos, servicios forestales y entidades de manejo de grandes cuencas; algunas funcionando desde antes de 1900. Estos avances les permitían disponer de organizaciones de usuarios, de reglamentos y manuales de trabajo ya probados, de programas de capacitación en universidades y de

cientos de investigaciones. Con esta base es que parte la necesidad de manejar el ambiente en forma global. De hecho ya en 1969 se crea la agencia de protección ambiental (EPA) en Norte América, cuando en América Latina todavía tratábamos de iniciar algún programa de conservación de suelos.

La década del ochenta en la región fue la década de la denuncia sobre el medio ambiente, de la creación de comisiones del medio ambiente o la organización de entidades ambientalistas, de la preparación de leyes del medio ambiente y de la proliferación de ONGs dedicadas a proteger desde las plantas ornamentales y las iguanas hasta la Antártida o la capa de ozono.

Poco a poco sin embargo muchos de las personas involucradas seriamente en el tema se fueron dando cuenta que la denuncia no era suficiente, como tampoco lo era tener una oficina de medio ambiente (algo así como tener una capilla en algún lugar "non sanctus" para calmar el espíritu, mientras se seguían haciendo las mismas cosas). Estos antecedentes se espera que sirvan para diseñar y aplicar estrategias más acordes con la realidad de América Latina y El Caribe en materia de gestión del ambiente.

En conclusión, la década de los ochenta no fue una de ejecución de programas masivos en materia ambiental, ni siquiera en aspectos de gestión de recursos naturales. Más bien estuvo acompañada por una desactivación de los escasos avances en esta materia así como de un incremento exponencial en la utilización de recursos naturales aun inexplorados como los bosques nativos.

Al mismo tiempo, sin embargo fue una década de alerta, y de afinamiento de ideas y conceptos y de incorporación de la temática ambiental. A sido la década de mayor concientización en la historia con respecto a medio ambiente.

También fue una década donde han habido casos de real solución a problemas graves o por lo menos orientados a ello, como los del inicio de la descontaminación de algunos ríos, del control de la contaminación atmosférica en centros urbanos, de defensa de algunos ecosistemas, de protección de fauna y de movimientos que han frenado algunos proyectos de posible impacto negativo. A fines de la década del 80 existe un enorme cantidad de propuestas legales y leyes ya aprobadas en beneficio del ambiente, que si bien aun necesitan adaptarse a las condiciones de cada país, significan en un avance significativo.

3. Los estímulos e intereses externos con relación a la temática ambiental

Los diferentes países desarrollados que estimularon y donaron fondos para evaluar los recursos naturales de los países de la región y luego introducir la preocupación por la temática ambiental actuaron en función primordial de sus intereses. Esta actitud ciertamente tuvo un doble efecto que a la larga ha sido positivo tanto para los dadores como para los receptores. Al menos puede afirmarse que fue favorable para nuestros países en la medida que hizo tratar la temática, pero desfavorable por no asumir desde un inicio, una agenda propia.

En principio las donaciones sirvieron para inducir la evaluación de los recursos naturales en los países de la región, crear las oficinas de evaluación de recursos naturales y conseguir algunos equipos para realizar estas tareas. Estas evaluaciones, si bien siguieron mayoritariamente patrones de clasificación "importados", por carecerse de sistemas propios, contribuyeron en la década del setenta a proporcionar los únicos datos disponibles sobre estadísticas globales de recursos naturales que son utilizadas hasta la fecha.

Un aporte importante del exterior han sido los programas de becas en temas de gestión de recursos naturales que permitieron formar cientos de estudiantes Latino Americanos en el exterior, sobre todo entre 1965 y 1975. A esto contribuyeron donaciones externas pero también algunos países de la región, como Venezuela, contribuyeron con sus propios presupuestos a fomentar esta capacitación.

La percepción remota --y el avance de los programas de cómputo capaces de "leer" las imágenes satelitarias-- hizo que a fines de 1970 comenzara a ser menos necesario subsidiar actividades de evaluación de recursos en la región por parte de los países en desarrollo. A partir de ese momento fue decreciendo la actividad de evaluación tradicional de recursos sin que en nuestros países se fortaleciera paralelamente y en la escala necesaria las actividades de percepción remota y de medición terrestre capaces de utilizar las imágenes disponibles.

La reducción en los aportes hacia el fortalecimiento de la gestión de los recursos naturales se refleja inclusive a nivel de organizaciones internacionales como en la OEA y en la ONU, donde a partir de 1980 se reducen los equipos y proyectos dedicados al fomento de la gestión de los recursos naturales al mismo tiempo que se crearon equipos dedicados al medio ambiente. Con ello se limitó la capacidad de proponer medidas de gestión de cada recurso como el agua, el suelo o los bosques, que son necesarias para alcanzar metas más grandes tales como preservar la biodiversidad o salvar los mares.

El mayor vacío en los aportes del exterior se encuentra sin embargo en la escasez de créditos y donaciones para construir y fortalecer programas de apoyo para mejorar la capacidad de gestión de los propios usuarios, aspecto que es aún más relevante en un proceso de privatización. Este vacío es sobre todo grave cuando se requiere actuar con usuarios del medio que, por no ser poseedores ni de la educación ni de las tenencias legales, necesitan una dotación mayor de servicios y continuidad en el apoyo. Un programa para organizar la población, por ejemplo, en manejo de cuencas requiere no menos de 10 años de fomento y presencia regular de promotores.

La incorporación de las llamadas "evaluaciones de impactos ambientales" en los proyectos de inversión, si bien son una necesidad en todos los nuevos emprendimientos, no va a modificar las acciones que hoy se realizan afectando el ambiente, tales como el corte y la quema de bosques o la caza indiscriminada de especies en extinción. Hay un gran vacío en las recomendaciones de gestión ambiental que no logrará ser cubierto por proyectos de corta duración.

Una de las actividades que debe ser reforzada es, por ejemplo, la gestión de los recursos hídricos a nivel de cuenca hidrográfica. **Si se concentraran los esfuerzos para "incorporar la dimensión ambiental", hoy dispersos, en mejorar por lo menos la calidad del agua a nivel de cuenca se podría controlar o reducir casi el 50% de los problemas ambientales.** Dicho de otra forma, priorizando una o dos acciones se facilita la organización de los usuarios y se orientan mejor los magros presupuestos de las diferentes agencias estatales y ONGs, así como los aportes externos, para alcanzar logros concretos.

Esto se logrará solo en la medida que se creen y hagan funcionar sistemas de gestión que impliquen la participación tanto de los actores privados como estatales. Las mismas leyes hoy existentes podrían entonces aplicarse en la escala apropiada. Sin los sistemas de gestión adecuados y sin participación de los propios usuarios no se pueden aplicar las políticas vigentes.

Como condicionantes externos recientes, además de los tratados internacionales, surgen también las potenciales barreras relativas a las importaciones de productos que afectan el ambiente sea por extracción, sea por los procesos de producción empleados o por su contenido. Sin duda esto fuerza a los países exportadores de la región a manejar sus recursos siendo más cuidadosos en su extracción y producción aun cuando también puede servir de pretexto para fijar barreras de protección.

En todos estos casos los apoyos externos deben ser dirigidos a mejorar la capacidad para manejar mejor los recursos naturales. Inclusive si se trata de mejorar las exportaciones es necesario que los variados productores estén debidamente organizados y

capacitados para manejar su entorno. Los estímulos externos deben servir como alicientes pero no sustituir la capacidad de decisión.

4. De nuestra agenda a nuestro programa de trabajo

La década del noventa deberá ser una década de gestión de los recursos naturales y el entorno. Debe ser una década de preparación del sector estatal y del sector privado para efectivamente lograr manejar el ambiente. Para lograr esto es indispensable ubicarse en la realidad de cada país y de cada región. La privatización y la regionalización son bases excelentes para involucrar a los usuarios, formales e informales del medio, en la tarea. El Estado deberá mejorar su rol de fomento, apoyo y fiscalización cuando sea necesario y los privados deberán organizarse para enfrentar sus problemas comunes como en el caso de una corporación para manejar el uso múltiple del agua.

Las metas deben ser claras y hasta "modestas" pero de amplia cobertura si se quiere realmente construir algo sólido. Por ejemplo un programa en gran escala de recuperación de andenes en el Perú o en Bolivia puede ser relativamente mucho menos costoso que uno de riego en zonas áridas pero mucho más efectivo ... y complejo en su ejecución si no se prepara primero el sistema de gestión para ejecutar las tareas de recuperación a escala nacional.

Lo que se sugiere es construir las patas de la mesa antes de tratar de poner el tablero, volviendo a razonar sobre como mejorar la gestión de cada recurso y de cada territorio --donde se pueda sentar las bases para una gestión con participación de los usuarios-- estableciendo proyectos y programas acordes con los medios disponibles.

Si un país de la región pudiera, por ejemplo, demostrar que tiene la organización y la capacidad de invertir mil millones de dólares en recuperar 500,000 hectáreas de andenes y manejar sus cuencas de captación, entonces significaría que tiene las bases de gestión de los recursos naturales. Mientras no pueda demostrarlo, las inversiones de este tipo sólo serán efectuadas en proyectos puntuales como una central hidroeléctrica o un proyecto de riego.

Mientras suceda esto último el manejo del medio ambiente sólo será una utopía en América Latina y El Caribe. Se podrá seguir y obviamente contribuir a aliviar los conflictos ambientales mundiales opinando sobre la capa de ozono, el calentamiento global y la preservación de la biodiversidad, mientras se sigan convirtiendo los ríos en cloacas y las ciudades en tugurios.

El mensaje es que las necesidades son enormes pero lo que se puede y se debe hacer para resolver una gran parte de los problemas apremiantes en un principio no tiene tanto misterio. Si, como ya se

señaló, nos comprometíamos a manejar un sólo recurso como el agua, ya se tendría el 50% de los problemas ambientales resueltos. No es dable que luego de 20 años de haber elaborado los mejores planes de aprovechamiento de agua todavía no exista en casi ningún país una verdadera corporación o agencia de cuencas funcionando y controlando sobre todo la calidad del agua.

A manera de aporte final se sugiere que en cada país se reflexione sobre los siguientes aspectos antes de proponer cualquier actividad:

¿Que organizaciones estatales y privadas tiene el país para manejar sus recursos naturales: agencias de cuencas, distritos de conservación, distritos forestales, distritos de riego y otros? ¿De qué manera el Estado cubre el territorio para asistir o controlar la aplicación de leyes sobre manejo de recursos o medio ambiente?

¿De que manera colabora el sector privado en la gestión de los recursos naturales? ¿Que diferencia existe entre el sector formal usuario (como un empresa minera, petrolera, forestal o agrícola), el sector tradicional (como los miembros de comunidades campesinas) y el sector informal (como son los invasores de tierras en zonas marginales) en sus procesos de gestión ambiental?

¿Hasta qué punto la temática ambiental ha opacado o relegado la necesidad de mejorar la gestión de los recursos naturales en el país? ¿Cuántos puestos han sido asignados para tratar aspectos ambientales en el Estado y cuántos para apoyar el manejo de los recursos? ¿De qué presupuesto relativo disponen?

¿Cuánto se ha asignado para tratar aspectos ambientales vía proyectos de inversión y cuánto se ha asignado para hacer funcionar servicios de apoyo permanente con este fin, tal como un servicio de conservación de suelos, de bosques o de manejo de fauna?

¿De cuánta capacidad instalada se dispone en el país para evaluar los recursos naturales utilizando sistemas modernos, como imágenes satelitarias y sistemas de información geográfica? ¿Cuántos métodos propios tiene el país para clasificar y evaluar sus recursos naturales, tal como clasificadores de capacidad de uso de las tierras en zonas de alta montaña?

¿Qué redes de observación y monitoreo ambiental existen en el país? ¿En qué forma se evalúa y cuantifica la calidad del agua y del aire? ¿Qué registros de información ambiental existen?

¿Qué programas de capacitación existen en materia de gestión de recursos naturales en el país tanto a nivel escolar como universitario y postgrado? ¿Cuántos cursos se imparten anualmente sobre gestión de recursos? ¿Qué sistema de difusión existe de estas enseñanzas a nivel de los usuarios? ¿Qué red de escuelas de formación existen en las áreas rurales y urbanas marginadas?

¿Qué estrategias tienen para abordar la gestión de los recursos naturales que se encuentran en manos de sectores rurales pobres, invasores y otros usuarios "informales" del medio? ¿Cómo se piensa llegar a estos lugares y como se piensa que se puede fomentar la participación de estas personas? ¿Cuántos proyectos o programas están actuando a nivel microrregional o municipal en estas tareas?

¿Cómo va a actuar el Estado para regular los usos de los elementos de la naturaleza que se encuentran dentro de territorios privados dedicados a explotar sólo algunos de los recursos presentes en el mismo. (e.g. proteger la fauna dentro de un territorio concedido para explotación minera o petrolera)? ¿Qué tipo de organización del Estado se requiere para actuar con un sector privado altamente sofisticado y de gran poder de inversión?

¿De qué forma se está mejorando la capacidad de gestión de los recursos naturales a nivel municipal? ¿Existen funciones de apoyo a la gestión de los recursos naturales en los municipios? ¿Disponen de recursos, manuales y otros apoyos para cumplir con estos fines? ¿Qué personal se va a encargar de esas tareas en los municipios? ¿Existen programas de capacitación en gestión ambiental a nivel municipal?

Estas y otras son las interrogantes que se deben responder para iniciar la década del noventa si en algo se pretende mejorar la grave situación existente en materia de gestión ambiental. Tal como se mencionó, se piensa que después de Río se debe regresar a lo que se debió hacer desde antes de Estocolmo (para hacer lo que ya fue hecho por los países del norte mucho antes): Se debe empezar por organizarse para manejar los recursos tanto como sector estatal como privado. Se deben ejecutar tareas simples pero efectivas y en gran escala al mismo tiempo que se asumen las previsiones para no cometer los mismos errores de los países mas avanzados.

También se debe estar más seguro de las capacidades. Por ejemplo en América Latina no se necesita aplicar la Ecuación Universal de Pérdida de Suelos para saber con precisión cuanta erosión de suelos se tiene. Se sabe que existe una hemorragia y que hay que detenerla. Eso requiere organización y participación para actuar rápido, para cubrir un amplio frente y para asistir una vasta gama de usuarios. No se requiere por ahora de años de investigación y estudios previos para actuar rápidamente en estos casos. Hay cientos de áreas piloto, proyectos piloto y cursos piloto cuyos resultados no se pueden aplicar por carecerse del sistema de gestión adecuado.

La tecnología base que se necesita para controlar la mayoría de los problemas ambientales de la región no requieren de tanta sofisticación y es efectiva. Las aguas servidas se pueden tratar en lagunas de oxidación, la mortalidad infantil se reduce con medidas de higiene, la erosión de suelos se puede detener con medidas

simples de reforestación, la producción agrícola en zonas de ladera se puede mejorar recuperando terrazas y reforestando. Todas estas actividades requieren soluciones propias para ser aplicadas así como la confianza de las agencias de crédito, confianza que sólo se puede dar actuando en forma eficiente y honesta.

Notas

1/ Javier Pérez de Cuéllar, en su discurso ante el Congreso de Colombia el 23 de agosto de 1990 declaró con relación a la presentación del informe "Nuestra Propia Agenda" que "El desarrollo y el medio ambiente ... reciben al fin la atención que merecen no sólo por parte de los científicos y militantes, sino también de dirigentes políticos y de la opinión pública en general".