

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

**RED DE MEDIO AMBIENTE
PRIMERA REUNIÓN: HACIA UNA GESTIÓN AMBIENTAL EFICAZ**

***SÍNTESIS DEL PERFIL EJECUTIVO DE GESTIÓN AMBIENTAL:
Subregión Cono Sur***

D O C U M E N T O D E T R A B A J O

*Rafael Asenjo
Centro de Estudios para el Desarrollo (CED)
Santiago, Chile*

Washington, D.C., 4 y 5 de abril de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo de Medio Ambiente. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

(Documento original en Español)

RESÚMEN EJECUTIVO

El presente informe entrega información sistematizada destinada a orientar el trabajo del Diálogo Regional, con énfasis en los esfuerzos que los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) deberían desplegar en la consolidación de la gestión ambiental y en la sustentabilidad del desarrollo.

El informe se basa en tres ejes fundamentales: i) la identificación y caracterización de la situación de los países en relación a los principales problemas ambientales y de gestión; ii) la descripción de los avances comunes y específicos en la gestión ambiental de los países; y iii) la identificación de los principales desafíos de los países en materia de gestión ambiental.

La identificación de los **problemas ambientales y de gestión comunes a los países** del Cono Sur, junto con la disponibilidad de un conjunto de prioridades en el marco de las agendas ambientales nacionales, se resume en los siguientes hallazgos:

- a) En el ámbito del manejo de los recursos naturales, los problemas ambientales prioritarios son: i) deforestación y deterioro de los ecosistemas forestales nativos; ii) pérdida de la biodiversidad terrestre y acuática; iii) degradación de suelos; y iv) deterioro de los recursos hídricos y zonas costeras. En cuanto a las prioridades ambientales explícitas que están presentes en la mayoría de los países de la subregión, destacan: i) la conservación de la biodiversidad; y ii) la gestión de los recursos hídricos.
- b) En el ámbito del manejo urbano, industrial y agrícola, los problemas ambientales prioritarios son: i) contaminación atmosférica en las ciudades; ii) problemas con el manejo de los residuos sólidos urbanos; y iii) generación de aguas servidas y residuos industriales líquidos. En cuanto a las prioridades ambientales explícitas que están presentes en la mayoría de los países de la subregión, destaca la gestión ambiental urbana, incluyendo el manejo de la contaminación y el manejo de los residuos líquidos y sólidos urbanos.
- c) En el ámbito de la competitividad, destaca que en la mayoría de los países de la subregión se ha relevado la relación entre comercio y medio ambiente, incluyendo la creciente preocupación por aspectos tales como la producción limpia, las certificaciones ambientales y la incorporación de criterios ambientales en los procesos de integración económica a nivel de la subregión. Sin embargo, los esfuerzos llegan con dificultades a las pequeñas y medianas empresas (PYME), las que representan la mayor proporción de empresas en los países y que deben enfrentar obstáculos financieros y de gestión que generan retrasos en la incorporación de tecnologías limpias.
- d) En general, existe una estrecha relación entre los problemas ambientales comunes a los países y las prioridades explícitas de las agendas nacionales. Sin embargo, también se reconocen algunas debilidades asociadas principalmente con el menor

énfasis que los países ponen en las prioridades de mediano plazo respecto de temas tales como la deforestación y la degradación de suelos.

- e) La relación entre problemas prioritarios y prioridades explícitas, evidencian una tendencia hacia un mayor énfasis en los problemas ambientales urbanos, principalmente en lo que se refiere a la contaminación atmosférica, los residuos sólidos y el tratamiento de las aguas servidas y residuos industriales líquidos. Sin embargo, las limitaciones vinculadas al bajo nivel de descentralización de la gestión ambiental en los municipios, generan dificultades para abordar estos temas en las ciudades intermedias y pequeñas, y con mayor fuerza en las localidades rurales.
- f) La especialización de las economías nacionales de la subregión en los recursos naturales y el crecimiento de la participación de los productos manufacturados derivados de procesos industriales con un alto potencial contaminante en la dinámica exportadora de los países, es coincidente con los problemas ambientales prioritarios. Sin embargo, las prioridades vinculadas con los temas de competitividad presentan un desarrollo menor en el ámbito del manejo de los recursos naturales, tales como recursos hídricos, forestales y pesqueros, entre otros.

La descripción de los **avances en gestión ambiental de los países** se ha hecho respecto de los siguientes aspectos: i) generación de políticas ambientales nacionales; ii) desarrollo de legislación ambiental nacional; iii) despliegue de institucionalidad ambiental; iv) desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión; y v) avances destacados en la gestión de los problemas ambientales prioritarios. Los hallazgos se resumen en los siguientes resultados:

- a) Se reconoce que en los países del Cono Sur el desarrollo de políticas ambientales nacionales explícitas muestra avances parciales, existiendo aún una importante carencia de esfuerzos sustantivos orientados a la ambientalización de las políticas públicas en general. En los casos de Brasil y Chile se cuenta con políticas y agendas ambientales explícitas, mientras que en Uruguay, Paraguay y Argentina se aborda el tema en los contenidos generales de la legislación ambiental nacional o por medio de orientaciones de carácter programático a nivel de las respectivas Agendas 21. No obstante, en todos los países del Cono Sur resulta complejo conocer las implicancias concretas de las políticas debido a que no se disponen de mecanismos de seguimiento y evaluación.
- b) Los países del Cono Sur han mostrado importantes avances en materia de legislación ambiental lo que ha permitido ordenar, racionalizar y priorizar los principales aspectos de las políticas ambientales nacionales. Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay cuentan con legislaciones ambientales marco, destacando la trayectoria de Brasil y lo reciente de los logros en Paraguay y Uruguay. Argentina es el único país del Cono Sur que aún no cuenta con una legislación ambiental marco, aunque sí se han desarrollado legislaciones a nivel de las provincias. En

relación a los efectos que el despliegue de la legislación ambiental nacional ha tenido en los países, surgen los siguientes comentarios:

- En los casos de Chile y Brasil, la legislación ambiental marco ha permitido lograr avances importantes en el despliegue de los sistemas nacionales de gestión ambiental, el desarrollo institucional y la generación de instrumentos de gestión ambiental consistentes con las políticas nacionales.
 - En los casos de Paraguay y Uruguay, la reciente promulgación de la legislación ambiental marco ha permitido iniciar en forma tardía respecto de otros países, el ordenamiento de los esfuerzos anteriores que se han dado en materia de institucionalidad e instrumentos de gestión. El escaso tiempo de operación de la legislación marco no permite todavía contar con una visión sobre sus efectos, más aún considerando que todavía se están realizando ajustes a sus alcances y proyecciones.
 - En el caso de Argentina, la situación de profundos cambios estructurales en el país, no permiten proyectar si la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos Ambientales pueda llegar a promulgarse en el corto plazo, relevando lo que están haciendo las provincias en la materia sin perjuicio de avances en el ámbito de legislación ambiental sectorial.
- c) El diseño y despliegue de la institucionalidad ambiental nacional en los países, en general, ha seguido un desarrollo de cambios sucesivos en el tiempo. Esto obedece principalmente a una tendencia marcada en la definición previa de instituciones con competencia ambiental antes de la definición de políticas ambientales y de una legislación ambiental marco. Mientras Brasil, Argentina y Uruguay han optado por la figura de un ministerio, Chile lo ha hecho por una comisión coordinadora y Paraguay lo ha hecho por una secretaría dependiente directamente de la Presidencia. En cuanto a la descentralización de la institucionalidad ambiental, los avances presentan algunas consideraciones generales, a saber:
- En países como Paraguay, Uruguay y Chile, en los últimos años se ha generado un avance progresivo en la creación de unidades ambientales a nivel de regiones, departamentos y municipios. Sin embargo, los grados de incorporación de la institucionalidad ambiental tiende a ser mayor en las regiones o municipios con la mayor concentración de población, con un menor desarrollo de la institucionalidad en el resto de los territorios nacionales, principalmente en los municipios rurales.
 - En países como Argentina y Brasil, existe un desarrollo mayor de la institucionalidad ambiental en las provincias y estados, respectivamente. Esto se produce debido a las atribuciones de las unidades de las federaciones para generar institucionalidad propia, sin perjuicio de las vinculaciones con los gobiernos federales.
 - En los países de la subregión, se ha avanzado en la explicitación de competencias ambientales de instituciones sectoriales, tales como servicios públicos vinculados a la gestión de los recursos hídricos, los recursos forestales y los municipios, entre otros. En países que cuentan con ministerios de medio ambiente (Brasil, Uruguay y Argentina), se observa una tendencia a la concentración de funciones y competencias

ambientales en las unidades dependientes. En el caso chileno, se ha tendido a una mayor amplitud de las competencias ambientales sectoriales dado el modelo de coordinación aplicado. Paraguay se encuentra en pleno proceso de ajuste de la institucionalidad ambiental, impulsando acciones tendientes a concentrar funciones ambientales en la Secretaría de Medio Ambiente de la Presidencia.

d) El desarrollo y aplicación de instrumentos de gestión ambiental en los países se caracteriza por los siguientes aspectos:

- Existe una tendencia al despliegue y fortalecimiento de instrumentos de comando y control como ejes de la implementación y aplicación de las políticas y legislaciones ambientales nacionales. El uso generalizado de los sistemas de evaluación de impacto ambiental en los países y las normas y estándares ambientales, demuestra el énfasis en la creación de mecanismos de autorización ambiental de proyectos y la protección de la calidad ambiental, aunque se reconocen limitaciones en el desarrollo cabal de las potencialidades de los instrumentos.
- La aplicación de instrumentos económicos no es generalizada en los países, aunque existen casos específicos que permiten proyectar su futuro desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de estados o provincias en los países federales. Se destaca la aplicación del ICMS Ecológico en Brasil y los Acuerdos de Producción Limpia en Chile.
- Los avances en materia de instrumentos de gestión ambiental orientados a mejorar la competitividad de los países, están vinculados con la creciente incorporación de mecanismos de certificación ambiental a nivel de las empresas, el fomento a la producción limpia y los esfuerzos para la generación de un protocolo ambiental para el Mercosur. Sin embargo, se reconoce que todos estos esfuerzos, aunque relevantes, tienen aún escaso desarrollo a nivel de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs).

e) En relación con los avances en la gestión de los problemas ambientales prioritarios, se destacan aquellos vinculados con:

- Una tendencia clara a la consolidación del concepto de manejo integrado de los recursos hídricos a nivel de las cuencas hidrográficas. Si bien los logros todavía se restringen a casos puntuales en algunas cuencas de la subregión, la definición de políticas explícitas de gestión de los recursos hídricos en países como Chile, Argentina y Brasil, permiten proyectar un mayor desarrollo de este aspecto en el corto y mediano plazo. En el caso de Chile, el Banco Mundial está apoyando la realización de Planes Directores en 8 cuencas prioritarias, donde se releva la aplicación de evaluaciones ambientales estratégicas y la incorporación de criterios de protección de la biodiversidad acuática.
- Un desarrollo creciente de estrategias nacionales para la protección de la biodiversidad, incluyendo el fortalecimiento y aumento de las unidades de conservación de ecosistemas, la incorporación de áreas protegidas privadas y la definición de corredores ecológicos transfronterizos. Sin embargo, se hace notar que todavía los esfuerzos no están suficientemente formalizados o consolidados en los

países, lo que refleja las limitaciones presupuestarias, técnicas y de capacidades, principalmente a nivel de los municipios.

- Un interés creciente de los países en abordar el uso sustentable de los recursos forestales nativos, donde destacan los avances en la legislación sectorial de Argentina y Paraguay que incentivan la reforestación de suelos degradados, disminuyendo la presión sobre los bosques nativos remanentes.
- Un marcado liderazgo de los países en la generación de acuerdos de producción limpia, que se refleja en el caso chileno donde se han producido avances importantes en la generación de una política nacional de fomento a la producción limpia.
- Un creciente uso de instrumentos económicos a nivel de los estados y municipios en Brasil, donde la aplicación del ICMS Ecológico permite la compensación de los municipios que han dejado de percibir ingresos por la destinación de áreas productivas a la conservación y protección ambiental.
- Una tendencia clara en el incremento de las coberturas de tratamiento de las aguas residuales y residuos sólidos en las grandes ciudades de los países, aunque todavía se reconocen serias limitaciones en las ciudades intermedias y pequeñas. Asimismo, el manejo de la contaminación del aire en ciudades como Santiago de Chile, evidencian avances en la disminución de los contaminantes generados por fuentes fijas, aunque también se observa un aumento de los contaminantes que aportan las fuentes móviles.

Teniendo en cuenta que los países presentan desafíos específicos que dan cuenta de sus propias realidades y avances en materia de gestión ambiental, se han identificado un conjunto de **desafíos comunes a los países de la subregión**. Los desafíos se resumen en los siguientes:

- a) Elaborar e implementar políticas ambientales explícitas, incluyendo: i) políticas ambientales nacionales; ii) políticas específicas para abordar aspectos claves, tales como residuos sólidos, ordenamiento territorial, producción limpia, sustancias químicas, energía y recursos naturales; iii) descentralización de la gestión ambiental y generación de capacidades a nivel municipal, estatal o provincial para el desarrollo de políticas adecuadas a las realidades locales; iv) políticas claras para la aplicación de evaluaciones ambientales estratégicas a la toma de decisiones; y v) mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño ambiental de las políticas públicas.
- b) Avanzar en arreglos institucionales innovadores, mediante: i) el reforzamiento de las estructuras institucionales actuales con un enfoque de integración, coordinación e involucramiento de los niveles políticos de decisión; ii) el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de información ambiental; iii) el desarrollo de programas de capacitación orientados a la profesionalización de la gestión ambiental; iv) el mejoramiento de las capacidades de fiscalización y control ambiental para la verificación del cumplimiento de las políticas, planes, programas y normativas; y v) el fortalecimiento de la intersectorialidad de la gestión ambiental.
- c) Incorporar nuevas tecnologías para el manejo y difusión de la información

ambiental y su utilidad para apoyar la toma de decisiones. Al respecto, se destacan los siguientes aspectos: i) uso masivo de Internet; ii) creación de centros de información ambiental; iii) elaboración de indicadores ambientales; iv) mejoramiento del acceso a la información a nivel de los municipios; v) incremento de la cantidad y diversidad de recursos para la investigación ambiental.

- d) Fortalecer la participación ciudadana y la educación ambiental, incluyendo: i) la ampliación de los programas de educación e información ambiental, con una mayor cobertura a los actores relevantes públicos, privados y de la sociedad civil; ii) la creación o reforzamiento de los canales de participación a nivel de los instrumentos de gestión ambiental; y iii) el desarrollo de programas y estrategias que apunten a aumentar el compromiso ciudadano con el medio ambiente, con énfasis en la generación de alianzas, acuerdos de cooperación y mecanismos de prevención y resolución de conflictos ambientales.
- e) Desarrollar y fortalecer instrumentos de gestión ambiental apropiados para las realidades de los países, incluyendo: i) el impulso de instrumentos autoregulatorios o de autogestión, con énfasis en la certificación ambiental; ii) verificar y ajustar los instrumentos clásicos, tales como EIA, normas y estándares, y las auditorías ambientales, en la perspectiva de la aplicación de una reingeniería destinada a incrementar la utilidad práctica de los instrumentos en la prevención y control de los problemas ambientales prioritarios; iii) el desarrollo de nuevos instrumentos tales como normas de certificación, acuerdos voluntarios, permisos de emisión transables, seguros ambientales, auditorías y valoración económica de recursos, cuentas patrimoniales y participación ciudadana temprana, entre otros; y iv) el impulso a las alianzas y mecanismos de cooperación público-privada para avanzar en el cumplimiento de las metas ambientales.
- f) Consolidar la gestión ambiental en el Mercosur, donde destacan: i) el fortalecimiento del rol del SGT-6 para la articulación de las políticas ambientales de los países; ii) el manejo de temas ambientales tales como el manejo de ecosistemas y recursos naturales compartidos, problemas de contaminación transfronteriza, gestión de cuencas compartidas y problemas asociados a los grandes proyectos de infraestructura; iii) el fortalecimiento de las instituciones nacionales para lograr una institucionalidad regional capaz de enfrentar los temas ambientales globales; iv) el mejoramiento del acceso a la información de los países y la cooperación científica y tecnológica; y v) el logro de un Protocolo Ambiental del Mercosur.

