

GESTIÓN AMBIENTAL

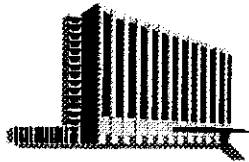
ELEMENTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN AMBIENTAL



DECISIONES
POLÍTICAS



BASES
JURÍDICAS



ASPECTOS
INSTITUCIONALES



INSTRUMENTOS
ADMINISTRATIVOS

GESTIÓN AMBIENTAL

Como se indicó en el Prefacio, debe quedar claro que la EIAS es parte integrante del análisis y evaluación de las actividades proyectadas y a su vez forma parte de la gestión ambiental. Esto último es la razón del presente capítulo, lo cual quedará explicado más adelante.

1. DEFINICIONES

Presentamos a continuación como marco de referencia, algunas de las definiciones utilizadas para el término **gestión ambiental**, cuyo equivalente en inglés es *environmental management*.

- a) La administración y manejo de todas las actividades humanas que influyen sobre el medio ambiente, mediante un conjunto de pautas, técnicas y mecanismos que aseguren la puesta en práctica de una política ambiental racional y sostenida. (CEPAL/CLADES. *Tesaurus de medio ambiente para América Latina y el Caribe*. Santiago, 1981)
- b) La gestión mediante la fijación de metas, planificación, mecanismos jurídicos, etc., de las actividades humanas que influyen sobre el ambiente. El propósito es asegurar una toma de decisiones sostenidas y ambientalmente racionales y ponerlas en práctica, permitiendo así que el proceso de desarrollo económico y social continúe en beneficio de las generaciones presentes y futuras. (Sánchez, Vicente et. Al. *Glosario de términos sobre el medio ambiente México*, 1982)
- c) La gestión ambiental es el conjunto de actividades humanas que tienen por objeto el ordenamiento racional del ambiente. (PNUMA. *La política nacional del ambiente y su marco jurídico institucional en América Latina*. Nairobi, KE: PNUMA, 1988)
- d) Es el conjunto de acciones normativas, administrativas y operativas que impulsa el Estado para alcanzar un desarrollo con sustentabilidad ambiental. (CEPAL/PNUMA *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, 1990)
- e) El conjunto de las actividades humanas encaminadas a procurar una ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable. (Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la

gestión ambiental. Raúl Brañes. Banco Interamericano de Desarrollo- Washington D.C., 1991)

Como se puede apreciar, en general hay coincidencia entre las diferentes definiciones, siendo algunas más sintéticas que otras y algunas incorporan el nuevo concepto de desarrollo sustentable (o sostenible).

2. COMPONENTES

Una vez definido el término **gestión ambiental**, es importante indicar cuáles son sus elementos componentes. Existen enfoques diferentes, según los autores y las instituciones, en cuanto a la apertura de componentes. Presentamos a continuación algunos ejemplos de estos diferentes enfoques.

- a) Los componentes esenciales de la gestión ambiental son la política, el derecho y la administración ambientales. La política ambiental es el conjunto de las acciones que se diseñan para lograr un ordenamiento racional del ambiente. El derecho ambiental es desde la perspectiva de la política ambiental, un instrumento que habitualmente se emplea para establecer sus principios y algunos de sus mecanismos de aplicación. La administración ambiental es el manejo material que se hace del medio ambiente con el propósito de ordenarlo racionalmente y, al mismo tiempo, el sistema administrativo que se establece para este propósito (PNUMA/Nairobi 1988).
- b) Los componentes operativos directos de la gestión ambiental a nivel nacional (temas de análisis) son (PNUMA/ORPALC. Reunión de alto nivel sobre la gestión ambiental en América Latina, Caracas,VE 1988):
 - Investigación y acopio de información sobre medio ambiente y los recursos naturales
 - Planificación ambiental
 - Administración o manejo ambiental
 - Equipamiento e infraestructura
 - Desarrollo de la normativa legal

Estos ejemplos presentan componentes que reflejan en general, aperturas que responden a intenciones y necesidades diferentes aunque todas ellas son compatibles con el concepto y definiciones anteriores de **gestión ambiental**. A continuación describiremos las componentes según el enfoque del inciso a).

3. POLÍTICA AMBIENTAL

La necesidad de formular y ejecutar políticas ambientales adquiere relevancia a partir del momento en que se entiende que es necesaria la intervención del Estado para contrarrestar el deterioro y la destrucción provocados por el estilo de desarrollo. La Política Ambiental está constituida por la formulación y puesta en práctica de un conjunto de acciones que promueven un desarrollo ambientalmente sustentable. Estas acciones a su vez, determinan los aspectos jurídicos y administrativos de la **gestión ambiental**.

3.1 Características

Las características principales a tomar en cuenta al fijar políticas son:

- Aplicabilidad
- Especificidad
- Flexibilidad
- Respeto a tradiciones y cultura

3.2 Instrumentos

Algunos instrumentos específicos para aplicar la política ambiental son los siguientes:

- a) **Planeación ambiental**
Es la expresión de la utilización de una técnica propia de la política del desarrollo aplicada a materias ambientales.
- b) **Ordenamiento del territorio**
Es una forma específica de planificación ambiental que por lo general se encuentra referida a la planificación del uso del suelo y otros recursos naturales.
- c) **Regulación de los asentamientos humanos**
Desde una perspectiva ambiental es otra forma específica de planificación ambiental.
- d) **Normas técnicas**
La elaboración de normas técnicas es un instrumento indispensable para la aplicación de la legislación ambiental, pues cumplen con la función de establecer con la especificidad necesaria los límites permisibles desde el punto de vista ambiental para el desarrollo de las actividades humanas. Este tema se verá con más detalle en la sección *Instrumentos reglamentarios*.

- e) **EIA (Tema central de este libro)**
Es un procedimiento previo a la realización de una obra o actividad que tiene por objeto determinar sus efectos en el ambiente y como consecuencia, autorizar, denegar o condicionar la realización de dicha obra o actividad de acuerdo a la significancia de esos efectos.
- f) **Sistemas nacionales de áreas protegidas**
Buscan poner a salvo ciertos ecosistemas naturales de modificaciones indeseables.
- g) **Prevención y control de las catástrofes ambientales**
Busca atenuar el resultado del incremento en número y gravedad de dichas catástrofes con consecuencias en general irreversibles para el medio ambiente.
- h) **Otros**
Otros instrumentos que pueden considerarse como prerequisites para la formulación y aplicación de la política ambiental son los siguientes:
 - Educación y formación ambiental
 - Investigación científica y tecnológica
 - Vigilancia y evaluación ambiental
 - Sistemas de información

4. LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Es el conjunto de las normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos que alteran los factores/componentes y atributos ambientales.

Casi todas las constituciones políticas de los países de la Región de las Américas contienen disposiciones que se refieren a la protección de algunos aspectos del ambiente o a la protección del ambiente en su conjunto.

Un componente importante de los sistemas jurídicos para la protección del ambiente se encuentra constituido por los tratados y otros acuerdos internacionales (globales, regionales, subregionales y bilaterales). Ver Capítulo 18.

La legislación ambiental producida y en vigencia en los países puede agruparse en dos categorías; la legislación elaborada específicamente para el caso y aquella cuyo objetivo primero no fue el tema ambiental.

4.1 Legislación deliberada

En esta primera categoría de legislación tenemos varios tipos de contenidos:

- Protección del ambiente como un todo (legislación propiamente ambiental).
- Protección de ciertos elementos ambientales o efectos de ciertas actividades (legislación sectorial de relevancia ambiental). Como ejemplos se mencionan los siguientes:
 - ◇ Protección de recursos naturales.
 - ◇ Ordenamiento del ambiente construido.
 - ◇ Protección de la salud humana.
 - ◇ Normas técnicas para actividades económicas.

4.2 Legislación casual

En esta segunda categoría de legislación tenemos lo siguiente:

- Regulación de conductas que inciden significativamente en la protección ambiental.

5. INSTITUCIONES AMBIENTALES

El diseño de políticas y la promulgación de leyes y reglamentos caerían al vacío si no encuentran una estructura que se haga depositaria de sus postulados y tenga además la facultad de ejecutarlas. El agrupamiento de las experiencias existentes en materia de la institucionalidad de las actividades ambientales es el siguiente:

- Reforzamiento de instituciones existentes.
- Creación de organismos especiales;
 - ◇ Como único tema (ejemplos, Colombia y Venezuela).
 - ◇ Con otras actividades (ejemplo, México).
- Instancias de coordinación (ejemplo, Guatemala).
- Una combinación de las anteriores.

Ver en el cuadro 3.1 la situación existente a la fecha.

Cuadro 3.1

ORGANISMOS ENCARGADOS DE LAS FUNCIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL
 (Según *Aspectos institucionales y jurídicos del medio ambiente, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales en la gestión ambiental*. Raúl Brañes. Banco Interamericano de Desarrollo- Washington D.C., 1991 y su actualización al año 1996.)

PAÍS	ORGANISMOS AMBIENTALES				ORGANISMOS NO AMBIENTALES				
	M	Sis.	C	O	A	Salud	P	RN	T
Argentina	x					x	x		
Barbados									x
Bolivia	x								
Brasil	x	x							
Colombia	x	x							
Costa Rica	x								
Chile			x						
Cuba	x								
Ecuador							x		
El Salvador			x						
Guatemala			x						
Guyana				x					
Haití	x								
Honduras	x								
Jamaica						x	x		
México	x								
Nicaragua	x								
Panamá			x	x			x		
Paraguay					x				
Perú			x		x				
Rep. Dominicana				x					
Surinam			x				x		
Trinidad y Tobago	x								
Uruguay	x								
Venezuela	x								

M=Ministerios o Secretarías, Sis.=Sistemas, C=Comisiones, O=Otros, A=Agricultura, P=Planificación, RN=Recursos Naturales, T=Trabajo

5.1 Entidades de concentración

La característica de esta estructura administrativa es que reúne un conjunto de funciones orientadoras y ejecutivas específicas que forman parte de un **área de acción ambiental**.

5.2 Organismos de políticas y coordinación

Este modelo privilegia la creación de un organismo de políticas y coordinación superestructural tanto sectorial como espacial. Operan principalmente en el ámbito cupular de los gobiernos, estrechamente vinculados a la Presidencia de la República.

5.3 Organismos nacionales de planificación

Estos modelos tienden a desarrollar criterios y directrices generales sobre el ambiente, a definir planes y a formular políticas. Su tarea es incorporar la dimensión ambiental a aquellas entidades cuya responsabilidad es definir y evaluar los objetivos y planes de desarrollo.

5.4 Organismos de carácter sectorial

Estos modelos tienden a distribuir funciones ejecutoras en todo el abanico institucional.

6. INSTRUMENTOS ADMINISTRATIVOS

Desde la incorporación de políticas ambientales en la mayoría de los países en desarrollo, los instrumentos administrativos que han sido predominantes corresponden a las estrategias de ordenamiento y control. Se basa principalmente en la aplicación de instrumentos reglamentarios, como normas, permisos y licencias, al igual que el control del uso del agua y del suelo. Este enfoque estratégico permite al estado, un grado razonable de certidumbre sobre el nivel de reducción predecible de la contaminación.

Aunque este enfoque ha sido criticado por ser económicamente ineficiente y difícil de aplicar, se ha logrado un progreso significativo en el cumplimiento de los objetivos de las políticas y legislaciones ambientales.

En los últimos años, muchos países, especialmente los más industrializados, han adoptado instrumentos económicos para introducir mayor flexibilidad, eficiencia, y costo-efectividad en las medidas de control de la contaminación. Estos instrumentos actúan como incentivos a los contaminadores para elegir sus propias medidas de control de la contaminación. Cuando se implementan en forma apropiada, los instrumentos económicos tienen varias ventajas sobre el de ordenamiento y control, ya que ellos pueden lograr lo siguiente:

- Promover medidas de costo-efectividad para lograr niveles aceptables de contaminación.
- Estimular el desarrollo de tecnologías y de expertos en el sector privado para el control de la contaminación.
- Proveer al gobierno con fuentes de ingresos para apoyar programas de control de la contaminación.

- Suministrar flexibilidad en las tecnologías de control de la contaminación.
- Eliminar los requisitos gubernamentales de gran cantidad de información detallada para determinar el nivel más viable y apropiado de control para cada planta o producto.

En teoría los instrumentos económicos tienen la capacidad de regular la contaminación de acuerdo a los mecanismos de mercado facilitando la desregulación y la reducción de la participación del gobierno. En la práctica sin embargo, esto no ha eliminado la necesidad de fijar normas, su implementación y otras formas de participación del gobierno. Más aun, en los países desarrollados, no hay caso conocido donde los instrumentos económicos hayan reemplazado completamente regulaciones directas de las actividades contaminadoras. En general los instrumentos económicos suplementan las regulaciones directas.

Los instrumentos económicos solos no han producido mejoras importantes en la calidad ambiental, principalmente debido a que tienen dificultades para la implementación y han sido aplicados parcialmente.

6.1 Instrumentos reglamentarios

Los mecanismos más comunes para implementar los programas de protección ambiental son los instrumentos de carácter reglamentario o impositivo con las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Dentro de estos instrumentos se destacan las normas, permisos y licencias y la asignación de usos del suelo.

6.1.1 Normas

Las normas son los instrumentos predominantes en la mayoría de los países como el medio más directo para regular la calidad ambiental. Ellos definen metas ambientales y establecen la cantidad, concentración de ciertas sustancias, descargas en el ambiente y calidad del producto de consumo. Ver cuadro 3.2.

Cuadro 3.2

RESUMEN COMPARATIVO DE NORMAS

TIPO DE NORMA	DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Normas de calidad ambiental.	Establecen las concentraciones máximas permisibles de los contaminantes en el ambiente.	Da las bases para evaluar la efectividad de controles existentes.	Requiere conocimiento técnicos sobre efectos de los contaminantes.
Normas de emisión y descarga.	Establecen los máximos de los contaminantes descargados de una fuente contaminante.	Permite un fácil control gubernamental.	Involucra altos costos para el monitoreo.
Normas de emisión y descarga basados en la tecnología.	Especifican el tipo de tecnología a ser usada, como tratamiento de descargas o como equipo de control de emisiones.	Provee el máximo control gubernamental.	No hay flexibilidad en tecnologías de control. Involucra altos costos para el monitoreo y la implementación.
Normas de emisión y descarga basados en el rendimiento.	Definen una tasa de remoción. Por ejemplo, volumen o concentración en una descarga, porcentaje de remoción a obtenerse.	Permite el ahorro en los costos y la flexibilidad en las tecnologías de control.	Involucra altos costos para el monitoreo.
Normas de producto/ proceso.	Establecen la cantidad total (o la concentración máxima) permisible de contaminantes en un producto dado. Fijan los tipos de procesos asociados con ciertas actividades productivas.	Elimina o limita la emisión de contaminantes antes de su producción.	Requiere el uso de productos sustitutos a los prohibidos.

6.1.2 Permisos y licencias

Los permisos o licencias en general se relacionan a una norma de calidad de aire o agua y pueden estar sujetos al cumplimiento de ciertas condiciones específicas, como el cumplimiento con un código de práctica, selección del sitio que minimiza el impacto económico y ambiental, instalación de plantas de tratamiento o equipos de control dentro de un cierto período de tiempo, o la adopción de otras medidas de protección ambiental.

6.1.3 Usos del suelo

La asignación del uso del suelo es un instrumento que se utiliza en el control ambiental y es principalmente responsabilidad de los gobiernos locales.

6.2 Instrumentos económicos

Existe una gama amplia de instrumentos económicos que se han venido utilizando para promover la protección ambiental. Entre ellos se mencionan

los siguientes (ver resumen y algunos comentarios sobre éstos y otros instrumentos en el cuadro 3.3):

Cuadro 3.3

CUADRO COMPARATIVO RESUMEN SOBRE ALGUNOS INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE GESTIÓN AMBIENTAL.
(Según UNDP. *Alternative approaches to pollution control and waste management: Regulatory and economic instruments.* Urban Management and the Environment. Discussion Paper. April 1991. Janis D. Bernstein.)

INSTRUMENTOS	VENTAJAS	DESVENTAJAS
Cargas por emisión/descarga	Incrementa los ingresos al gobierno. Fomenta la reducción de contaminantes emitidos. Promueve el ahorro en los costos de control.	Involucra implementación compleja y altos costos para el monitoreo.
Cargas por uso	Incrementa los ingresos al gobierno.	Fomenta la disposición ilegal sin una efectiva implementación. Involucra altos costos de implementación.
Cargas por producto	Incrementa los ingresos al gobierno. Promueve el uso de productos seguros.	Requiere el uso de productos sustitutos para los afectados.
Cargas administrativas	Incrementa los ingresos al gobierno. Facilita medidas de control. Fomenta el uso de productos seguros.	Tiene una aplicación limitada.
Tasas diferenciales	Fomenta el uso de productos seguros. Involucra costos administrativos bajos.	Tiene una aplicación limitada.
Permisos vendibles	Promueve ahorros en costos de control. Incrementa los ingresos del gobierno. Promueve reducción de las descargas más allá de lo requerido. Fomenta la innovación en tecnologías de control.	Involucra costos de transacciones altos para las firmas. Involucra implementación compleja y altos costos de monitoreo e implementación. Requiere un mercado bien organizado.
Seguros por demandas	Provee incentivos para controlar y/o reducir la contaminación.	Tiene poca aplicación.
Subsidios	Provee incentivos para controlar la contaminación y manejar los desechos.	Perpetúa a las industrias contaminadoras. Impone costos al que paga impuestos en lugar de al contaminador.
Sistema de depósito/devolución	Fomenta el reciclaje. Requiere poca o ninguna participación del gobierno.	Impone costos administrativos al sector privado. Puede crear incentivos para la falsificación.
Cuotas por no cumplimiento	Fomenta el cumplimiento de la normatividad vigente.	Requiere el establecimiento de multas a un nivel apropiado. Involucra altos costos para la administración.
Bonos por rendimiento	Asegura restauración ambiental.	Tiene una aplicación limitada y poca experiencia.
Asignación por demanda	Fomenta a los contaminadores a minimizar riesgos.	Puede involucrar litigaciones costosas.

6.2.1 Cargas de contaminación

Establece los gastos que deberán hacerse para controlar las unidades incrementales de contaminación, pero deja incierto el nivel resultante de la calidad ambiental. Incluye cargas por descarga de efluentes y de emisiones, cargas por uso, cargas de productos, cargas administrativas, y tasas diferenciales.

6.2.2 Creación de mercado

Con este instrumento se puede crear un mercado en el cual los actores pueden comprar derechos para contaminar. Ello incluye mercado de permisos y seguros contra demandas.

6.2.3 Subsidios

Incluye donaciones, préstamos a bajo interés, incentivos fiscales que actúan como promotores para que el contaminador cambie su comportamiento o reduzca los costos de abatir la contaminación.

6.2.4 Sistema de depósito- devolución

Los consumidores deben pagar un sobreprecio cuando compran productos potencialmente contaminantes. Cuando el consumidor o usuario lo regresa a un lugar apropiado para reciclaje o disposición adecuada, le devuelven lo depositado.

6.3 Criterios de selección

En el proceso de decidir el uso de uno o de varios de los instrumentos mencionados anteriormente, se han propuesto algunos criterios que ayudan a definir su selección.

Ver resumen en el cuadro 3.4 sobre ventajas y desventajas de cada uno de ellos y en la figura 3.5 un esquema que muestra gráficamente las diferencias entre estos criterios.

Cuadro 3.4

COMPARACIÓN DE CRITERIOS PARA SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS

(Según UNDP. *Alternative approaches to pollution control and waste management: Regulatory and economic instruments*. Urban Management and the Environment. Discussion Paper. April 1991. Janis D. Bernstein. y agregados del autor).

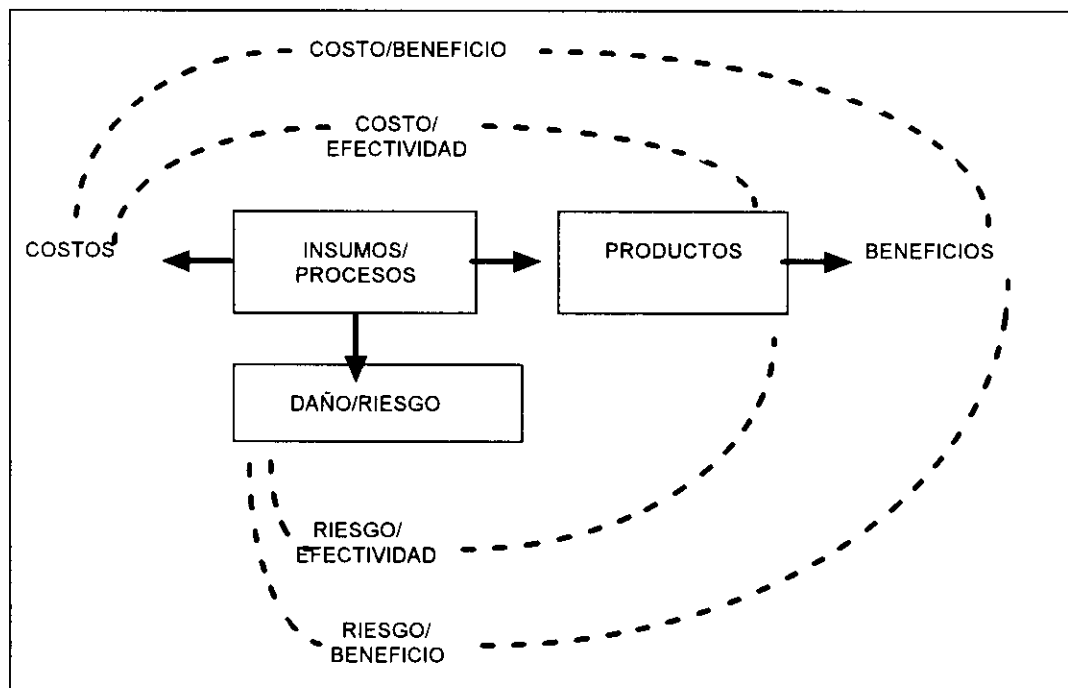
DESCRIPCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
COSTO/BENEFICIO Evalúa en base a la cuantificación de los beneficios netos.	Considera el valor en términos de lo que los individuos pagarán y los costos de las acciones. Traduce los resultados en términos cuantificables, consistente con criterios de eficiencia económica.	No considera la distribución de beneficios y costos. Requerimientos de mucha información. Tiende a omitir resultados cuyos efectos no pueden ser cuantificados. Tiende a mantener la distribución existente de ingresos y riqueza.
COSTO/EFFECTIVIDAD Selecciona la alternativa que minimiza los costos para lograr los objetivos y metas establecidas.	No necesita conocer los beneficios. Se basa en información a menudo disponible. Provee valores implícitos del objetivo.	No considera la importancia relativa de los productos. No incluye apropiadamente los costos sociales resultantes de efectos colaterales.
RIESGO/BENEFICIO Evalúa los beneficios asociados comparándolos con sus riesgos.	El marco se deja vago para lograr flexibilidad. Estructurado para permitir consideraciones de todos los riesgos, beneficios y costos.	Puede ser demasiado vago. Los factores presumiblemente cuantificables no lo son. No tiene una regla de decisión automática.
RIESGO/EFFECTIVIDAD Selecciona la alternativa que minimiza los riesgos para lograr los objetivos y metas establecidas.	No necesita conocer los beneficios. Se basa en análisis comparativo de riesgos, a menudo disponibles.	Los riesgos presumiblemente cuantificables no siempre lo son. No incluye apropiadamente los riesgos resultantes de efectos colaterales.
MULTI- CRITERIO Usa técnicas de programación matemática para seleccionar proyectos basados en funciones objetivo, incluyendo metas ponderadas con explícita consideración de restricciones a acciones y costos.	Ofrece bases consistentes para hacer todas las decisiones del proyecto. Refleja las metas y restricciones incorporadas en el modelo. Permite la cuantificación de los costos implícitos de las restricciones. Permite la priorización de proyectos.	La bondad de los resultados depende de la bondad de los insumos al modelo. Irreal caracterización del proceso de decisión. Deben aportarse los pesos para ponderar las metas. Mucha información se requiere para la cuantificación.

Figura 3.6

**ESQUEMA GRÁFICO SOBRE LA APLICACIÓN
DE LOS CONCEPTOS DEL ANÁLISIS:**

(Tomado y ampliado por el autor del libro *Evaluación de proyectos sociales*. E. Cohen y R. Franco. Siglo Veintiuno Editores, México 1992)

- COSTO/BENEFICIO
- COSTO/EFFECTIVIDAD
- RIESGO/BENEFICIO
- RIESGO/EFFECTIVIDAD



6.3.1 Análisis costo-beneficio

Este tipo de análisis intenta explorar la gama completa de implicaciones de cada decisión con el objeto de encontrar la alternativa que es más eficiente en el sentido de dar el mayor beneficio neto, que es equivalente al beneficio bruto menos costos.

6.3.2 Análisis costo-efectividad

Este método se centra en la efectividad de la implementación, ya que su objetivo es lograr metas ambientales al menor costo posible.

6.3.3 Análisis riesgo-beneficio

Con este tipo de análisis se trata de maximizar el beneficio con el menor riesgo posible a la salud de la población afectada.

6.3.4 Análisis riesgo-efectividad

Este método se centra en la efectividad de la implementación, ya que su objetivo es lograr metas ambientales con el menor riesgo posible.

6.3.5 Análisis multi-criterio

Este tipo de análisis intenta explorar la gama compleja de criterios de decisión con el objeto de encontrar la alternativa que es más eficiente.

Usa técnicas de programación matemática para seleccionar proyectos basados en funciones objetivo, incluyendo metas ponderadas con explícita consideración de restricciones a acciones y costos.

6.4 Criterios de evaluación

Se proponen cinco criterios a ser usados para evaluar los distintos instrumentos para administrar la gestión ambiental.

6.4.1 Eficiencia

Se refiere al costo esperado frente a la mejora de la calidad ambiental al tomar cierta acción; una decisión es eficiente del lado de la implementación, por ejemplo, costo-efectividad, si logra su objetivo ambiental al costo más bajo. La eficiencia en general requiere además, que los objetivos ambientales sean los que más favorecen a la sociedad, en lugar de haber sido elegidos en forma arbitraria.

6.4.2 Equidad

Se centra en consideraciones políticas y éticas, particularmente en relación a la distribución de los beneficios y los costos, para lo cual se hacen las preguntas siguientes:

- ¿Los que reciben los beneficios son los grupos más apropiados?
- ¿Los que pagan los costos son los grupos más responsables?

6.4.3 Simplicidad

Se refiere a la necesidad de eliminar la complejidad y los altos costos para administrar el programa. Aquí también se pueden hacer una serie de preguntas, como por ejemplo la siguiente:

- ¿Son los trámites tan complicados y largos que impiden el logro de los objetivos?

Por ejemplo, el establecer normas de descargas detalladas para cada tipo de fuente de contaminación requeriría de un sistema administrativo tan grande que podría hacer imposible su implementación.

6.4.4 Transparencia

Se refiere a que si el público percibe que estos programas logran las metas establecidas. Por ejemplo, el público tiende a pensar que los impuestos tienen como objetivo incrementar los ingresos del estado, y no la prevención de una acción no deseable. Por lo tanto, tasas por descargas son vistas como una medida para incrementar ingresos y no para limpiar el ambiente.

6.4.5 Efectividad

Se refiere a si los objetivos ambientales son logrados. Un programa puede satisfacer los criterios anteriores, pero ser inaceptable porque falla en lograr la mejora de la calidad ambiental al nivel deseado.

7. CONFLICTOS Y SU SOLUCIÓN

Al igual que con todos los intentos para reconciliar un número de necesidades y objetivos diversos, los esfuerzos de los gobiernos y agencias de desarrollo para tratar temas ambientales en cualquier nivel de desarrollo económico, pueden ser confrontados por intereses en conflicto que se convierten en importantes obstáculos para la implementación de instrumentos como las EIA o reglamentación de control sobre la contaminación, los cuales dependen para su eficacia de un mínimo de conflictos (Bárbara L. Lausche. *Instrumentos seleccionados de manejo para*

integrar al desarrollo los intereses del medio ambiente y de la salud. EFP/EC/WP/83.13- WHO.).

Cuando los conflictos quedan sin solucionar, tanto los objetivos de desarrollo como los ambientales sufren retrasos, costos extras e incertidumbre en lo que se refiere al resultado final.

Los conflictos pueden darse en cualquier punto de la planeación, implementación o ejecución con respecto a tres áreas:

- Temas amplios de política.
- Temas combinados de política con lugares específicos, donde las políticas ambientales se aplican a una región en particular.
- Temas sobre un lugar específico que surgen de un proyecto o un lugar determinado.

Las técnicas para la solución de conflictos y de disputas sobre ambiente/ desarrollo se harán cada vez más importantes cuando el desacuerdo ocasione que los instrumentos de manejo existentes fallen. Algunos países desarrollados se han apoyado en reglamentos administrativos complejos en exceso y litigaciones jurídicas extensas, como métodos para la solución de los conflictos. Sin embargo los costos y retrasos provocados por estos métodos han impuesto pesadas cargas para todas las partes y en algunos países se comienza a considerar la mediación como una alternativa técnica para la solución de los conflictos en los problemas de contaminación.

Tradicionalmente fue práctica normal referir las disputas a firmas legales, para iniciar acción legal en una corte adecuada que pueda conducir a una resolución del conflicto. Este procedimiento tradicional, es complejo, tedioso, largo y costoso. Están en uso actualmente esquemas más directos y menos costosos. Negocios e individuos han descubierto gradualmente el beneficio de usar métodos alternativos a la resolución de disputas. Estos métodos incluyen arbitraje, negociación y mediación, alternativas que caen dentro de la categoría de “alternativas de solución de conflictos”.

7.1 Arbitraje

Arbitraje es someter un conflicto a una tercera persona o grupo imparcial. La función del arbitraje es obtener una decisión obligante para las partes.

7.2 Negociación

Negociación es cuando las dos partes en conflicto hacen un trato directo sin la presencia de terceras partes. Cuando interviene una tercera parte ya estamos en la mediación.

7.3 Mediación

El proceso de mediación difiere de la negociación tradicional “cara a cara” en cuanto a que es más ordenada en su organización, utilizando un mediador neutral que facilita el desarrollo de una agenda de reuniones claras y una comunicación fácil en los problemas de mecánica. Para que la mediación sea un instrumento eficaz se requiere de los siguientes elementos:

- Ambas partes perciben un beneficio en la mediación que de otra manera no dispondrían.
- Ambas partes tienen algo sustancial en riesgo.
- Debe haber tiempo para mediar en el sentido que ambas partes no perderán ningún beneficio inmediato por recurrir a la mediación.
- Debe haber una auténtica buena voluntad y apoyo para el proceso por ambas partes.

8. CARACTERÍSTICAS

La gestión ambiental es una función pública (función del Estado) que a diferencia de otros cometidos del estado, no es una función exclusivamente pública, por el contrario, entre sus objetivos se encuentra su transformación en una función compartida con la sociedad civil. Desde esta perspectiva, se reconocen múltiples actores y participantes. Por lo anterior, las acciones ambientales del Estado deben tener las siguientes características (CEPAL/PNUMA *El reto ambiental del desarrollo en América Latina y el Caribe*, 1990):

8.1 Concentrar y descentralizar funciones

Se hace necesario concentrar poderes y funciones suficientes como para estar en condiciones de innovar, supervisar, controlar y fiscalizar las actividades que intervienen sobre el entorno. Pero esto es posible en términos relativos, ya que es imprescindible permitir que los diferentes sectores de la administración pública, las instituciones regionales y locales, así como la sociedad en su conjunto, puedan incorporar la dimensión ambiental a sus actividades específicas. De aquí proviene la necesidad de descentralizar funciones.

8.2 Transectorialidad

La gestión ambiental atraviesa horizontalmente a todos los sectores de la Administración Pública y a la sociedad en su conjunto. Esto se debe a que el medio ambiente es un sistema holístico o multifacético. La transectorialidad asigna a la gestión ambiental del Estado una característica suprasectorial ya que cualquier decisión que se tome en este campo no compromete sólo a determinados sectores, sino que afecta, directa o indirectamente, y en plazos diferentes, el comportamiento de la globalidad de los sectores.

8.3 Participación

La gestión ambiental no puede ser sólo prerrogativa del Estado, y mucho menos de una sola entidad gubernamental. En ella deben participar la sociedad civil y el conjunto de la administración pública. Se hace necesario entonces abrir canales para que los diferentes estamentos de la sociedad civil se hagan co-responsables de los procesos de decisión. Esta característica de la gestión ambiental tiende a inducir un proceso que transfiere verticalmente los poderes desde la cúpula hacia la base. Lo mismo ocurre con la participación horizontal al interior del Estado.

REFERENCIAS/FUENTES DE INFORMACIÓN

Propuesta de ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible. Serie de documentos sobre derecho ambiental N° 1. PNUMA/ORPALC, 1993.

Legislación ambiental general en América Latina y el Caribe. Serie de legislación ambiental N° 1 y suplemento del N° 1. PNUMA/ORPALC.

Raúl Brañes. *Manual de derecho ambiental mexicano.* México: Fundación mexicana para la educación ambiental/Fondo de Cultura Económica; 1994.

UNEP's New Way Forward: Environmental Law and Sustainable Development. 1995.