

ECOESPAÑA

UNA GUÍA DE



MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE

Informe completo
febrero de 2004

RECURSOS MUNDIALES

2004

Decisiones para la Tierra

Equilibrio, voz y poder

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE
BANCO MUNDIAL
INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES

ECOESPAÑA
FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD



Editado y patrocinado por

Fundación Biodiversidad

INFORME DE RECURSOS MUNDIALES

Carol Rosen, editora jefe
Ángel Muñoz, editor en español
Traducción: Carmen Rey Blanco
PDF: Fernando y Eva María Villegas
Revisión: Nuria Segura
Internet: Ramiro Alba
Gregory Mock, co-director
Wendy Vanasselt, co-directora
Hyacinth Billings, editor gerente
Martha Downs, editora asociada
Lori Han, editora de producción
Erin McAlister, asistente de investigación
Rich Barnett, director de marketing
Fundación Biodiversidad:
María del Mar de Miguel Colom, Directora General
Juan José Cerrón Reina, Coordinador de Proyectos

DATOS Y MAPAS

Dan Tunstall, director, Programa de Información
Christian Layke, socio principal
Amy Cassara, analista de investigación
Daniel Prager, asistente de investigación
Robin White, socio principal
Janet Nackoney, analista de investigación
Carmen Revenga, socia principal
Johnathan Kool, socio
Yumiko Kura, socio

ASOCIADOS PRINCIPALES

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Charles McNeill, Jake Werksman
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
Marion Cheatle, Gerard Cunningham, Mirjam Schomaker (asesor)
Banco Mundial
Kristalina Georgieva, Kirk Hamilton

ASESORES PRINCIPALES

Gustavo Alanis Ortega, Centro Mexicano de Derecho Ambiental
Richard Andrews, catedrático de política ambiental, Universidad de North Carolina on Chapel Hill
Gyula Bandi, presidente, Junta Directiva, Environmental Management and Law Association

Duncan Brack, director, Programa de Desarrollo Sostenible, The Royal Institute of International Affairs
Esther Camac, directora general, Área de Relaciones Internacionales, Asociación Inzacavaa de Desarrollo e Información Indígena
Fabio Feldmann, secretario ejecutivo, Brazilian Forum on Climate Change; consejero especial de The WSSD to the President of Brazil
Madhav Gadgil, catedrático, Centre for Ecological Sciences, Indian Institute of Science
Habiba Gitay, coordinador de la Capacidad de Construcción, Millennium Ecosystem Assessment
Chris Herlugson, especialista sobre biodiversidad del grupo BP America, Inc.
Peter Lee, coordinador nacional, Global Forest Watch Canada
Bedrich Moldan, director, Environment Center, Charles University
Hubert Ouedraogo, Facultad de Derecho y de Ciencias Políticas, University of Ouagadougou
Anand Panyarachun, presidente de The Council of Trustees, Tailandia
Development Investigation Institute
Qian Yi, Departamento de Ingeniería Civil y Ambiental, Tsinghua University
Ralph Taylor, presidente, Greenleaf Composting Company
Erna Witoelar, co-presidente, Partnership for Governance Reform, Indonesia

INICIATIVA DE ACCESO

Elena Petkova, directora
Frances Seymour, directora, Programa de Instituciones y Gestión Ambiental
Crescencia Maurer, socia
Norbert Henninger, director adjunto, Programa de Información
Frances Irwin, asociada
Gretchen Hoff, coordinadora de programa
Andrew Buchman, coordinador de comunicaciones
John Coyle, asistente del Programa

ASOCIADOS DE LA INICIATIVA DE ACCESO

Advocates Coalition for Development and Environment (ACODE), Uganda
Agricultural Cooperative Development International (ACDI), Uganda
Austral Center for Environmental Law, Chile
Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), Chile
Centro Mexicano de Derechos Ambientales (CEMDA), México
Comunicación y Educación Ambiental, México
Corporación PARTICIPA, Chile
Cultural Ecológica, México
Ecological Institute for Sustainable Development (Miskolc), Hungría
Environmental Justice Networking Forum (EJNF), Sudáfrica
Environmental Law and Management Clinic of Technikon Pretoria, Sudáfrica
Environmental Law Institute (ELI), USA
Environmental Management and Law Association (EMLA), Hungría
Environmental Partnership for Central Europe (ÖKOTÁRS), Hungría
Fundación RIDES, Chile
Fundación Terram, Chile
Indonesian Center for Environmental Law (ICEL)
King Prajadhipok's Institute (KPI), Tailandia
NGO-Coordinating Committee on Development (NGO-COD), Tailandia
Ohio Citizen Action, USA
Presencia Ciudadana, México
Silicon Valley Toxics Coalition (SVTC), USA
Society for Participatory Investigation in Asia (PRIA), India
Sustainable Development Institute, Hungría
Thailand Environment Institute
Uganda Wildlife Society
World Resources Institute, USA



MINISTERIO
DE MEDIO AMBIENTE

ECOESPAÑA



Fundación Biodiversidad

U N A G U Í A D E

RECURSOS MUNDIALES

2004

Decisiones para la Tierra

Equilibrio, voz y poder

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE
BANCO MUNDIAL
INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES

Edición para Hispanoamérica y España patrocinada y editada con la
FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD

Con la colaboración de RENFE, BOSQUES NATURALES S.A. y Fundación CONAMA

y el apoyo del Canal de Isabel II, Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid,
Departamento de Medio Ambiente de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.)
Fundación José María Blanc para la Conservación de la Naturaleza
Junta de Castilla y León

**La forma en *que* las adoptamos
y *quién* las adopta
a menudo determina lo *que* decidimos**

Hazte socio de *La guía global del Medio Ambiente*
con la compra anticipada de su ejemplar de Recursos mundiales 2004

Ecoespaña quiere contar con 'Cien amigos de la Guía global del Medio Ambiente' tras diez años de publicación en castellano para España, América Latina y el Caribe. A partir de esta edición el informe pasa a ser anual y todas las **personas**, empresas, organizaciones, centros de documentación y enseñanza e instituciones que adquieran su ejemplar de forma anticipada aparecerán en una lista de socios del informe **Recursos mundiales** que incluiremos en sus páginas.

Además, el precio de su ejemplar tendrá un **descuento de 12 euros**, por lo que sólo tendrá que abonar 30 euros, en vez de los 42 de precio de venta al público, y lo recibirá dos semanas antes de que se distribuya la edición en librerías. En este adelanto de contenidos verá el trabajo que va a apoyar con la compra anticipada de su ejemplar o ejemplares.

Remita un cheque o giro postal a **Ecoespaña** y el nombre exacto que desea que aparezca en el informe impreso como **Socio de La guía global del Medio Ambiente**. Por ejemplo: Ángel Muñoz, Ecoespaña.

Dirección postal:
Ecoespaña
Apartado 16.158
28080 Madrid-España

Plazo límite hasta el 31 de enero de 2004, para el informe Recursos mundiales 2004.

Fecha de publicación prevista: finales de febrero.

Más información: editor@buenosdiasplaneta.org

Prólogo a la edición en español

Elvira Rodríguez Herrer
Ministra de Medio Ambiente

En las entregas anteriores de **Recursos Mundiales**, publicadas cada dos años en España desde 1996 bajo los títulos **Población y Medio Ambiente**, **El Medio Ambiente Urbano**, **El cambio ambiental y la salud humana** y **La gente y los ecosistemas**, se lanzaron al mundo conclusiones centrales respaldadas por los datos del informe y los organismos que colaboran en su elaboración; así, a mediados de este siglo la Tierra estabilizará su población humana por debajo de los diez mil millones de personas -hoy somos más de 6.000.000.000-, el planeta se urbaniza de forma acelerada con una emigración de las zonas rurales a las ciudades de un millón de personas cada semana, una de cada cuatro enfermedades que se pueden prevenir tiene su origen en la degradación ambiental y la capacidad global de los ecosistemas -el tejido de la vida- para proporcionar bienes y servicios disminuye al tiempo que la demanda humana de dichos bienes, como el agua, los alimentos y la madera, va en aumento.

Sus autores, respaldados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Instituto de Recursos Mundiales, hacen ahora un llamamiento global a los gobiernos para que tengan en cuenta a la opinión pública al adoptar decisiones que afecten a los ecosistemas y para que se incluyan los impactos ambientales en la toma de decisiones en materia económica. El informe sostiene que una mayor transparencia y responsabilidad puede conducir a un manejo más justo y eficaz de los recursos naturales que, a su vez, sea más sostenible desde el punto de vista ambiental y socialmente más equitativo.

Las estadísticas de **Recursos Mundiales** indican la abrumadora dependencia humana de ecosistemas que se deterioran rápidamente; ecosistemas de los que depende toda la vida terrestre. El informe afirma que la mejor forma de conseguir que los gobiernos de todo el mundo actúen es que los ciudadanos tengan poder para exigirlo, incrementando el acceso del público a la información, la participación y la justicia en la adopción de decisiones en materia ambiental.

Recursos Mundiales 2004 describe cómo están respondiendo las empresas y los gobiernos a la demanda de transparencia y responsabilidad en el contexto de la globalización económica. También documenta el número creciente y el papel más amplio que tienen los grupos de la sociedad civil al abordar los retos ambientales a nivel local o mundial. El informe sostiene que mejorando el acceso del público a la información y a la toma de decisiones se asegura que las consideraciones de tipo ambiental y social se integren por completo en las políticas de desarrollo económico; y sobre todo resalta que cuando los pobres tienen un lugar en la mesa, probablemente las decisiones tomadas son más capaces de promover la sostenibilidad ecológica, la equidad social y la resolución de conflictos duraderos.

En términos comparativos, los datos de esta obra indican que la mayoría de naciones de la Unión Europea se encuentra en las mejores posiciones en lo referente al acceso del público a la información y a la toma de decisiones; sin embargo, este hecho positivo debe alentarnos a todos a seguir por este camino y ayudar de forma decidida a los ciudadanos del resto del planeta que sufren las consecuencias de una gestión no adecuada de sus bienes comunes, de los que depende su vida y la del resto del planeta; otro hecho del que también son responsables en diferente medida los ciudadanos, empresas e instituciones de las naciones desarrolladas.

Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra será el quinto de la serie que se publica en España y para Hispanoamérica cada dos años sobre el medio ambiente global y los problemas de desarrollo. La primera versión en inglés data ya de 1984, y desde 1988 se viene publicando en colaboración con el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Instituto de Recursos Mundiales, con ediciones en árabe, inglés, francés, japonés y chino.

En esta ocasión, al igual que en otras anteriores, el Ministerio de Medio Ambiente apoya la edición en español para Hispanoamérica y España con el ánimo de promover la difusión de información que nos ayude a todos a caminar cada vez de forma más decidida hacia el objetivo del desarrollo sostenible; sin él todos tenemos mucho que perder, sobre todo los ciudadanos de naciones subdesarrolladas o en vías de desarrollo, donde la degradación ambiental y la falta de democracias consolidadas provoca sufrimiento humano.

Madrid, 2003

Prólogo a la edición en inglés

Adoptar decisiones sabias para la Tierra

Todos reconocemos que las especies en peligro y los hábitat degradados son síntomas del fracaso ambiental, pero raramente reconocemos que son el resultado del fracaso de la gestión de los asuntos ambientales. La corrupción y los patrocinios; los trapicheos y las apropiaciones de la tierra; las decisiones tomadas sin tener en cuenta la información, la consulta o el apoyo de la población local. Todos estos fracasos demasiado comunes que atañen a la gestión ambiental no sólo minan nuestros derechos civiles y económicos, sino que también destruyen nuestro patrimonio natural.

Los bosques degradados y los arrecifes coralinos agonizantes reflejan con frecuencia los procesos defectuosos que rodean la adopción de decisiones en materia ambiental. La tala ilegal campa por sus fueros allí donde los administradores de los bosques no se retienen responsables. Las decisiones sobre asuntos mineros, a menudo tomadas en secreto, conceden escaso valor a la protección del suministro de agua a los habitantes o los hábitat esenciales del lugar. Los planes para explotar cualquier recurso natural elaborados sin la participación o la revisión de los residentes y de otros grupos afectados casi siempre enriquecen a unos pocos, desposeyendo a la mayor parte de la comunidad y destruyendo el ecosistema. Las decisiones en materia de gestión ambiental adoptadas sin transparencia, sin la participación de todos los involucrados y con plena responsabilidad son un fracaso con el que podemos seguir viviendo en una era en que las decisiones humanas, no los procesos naturales, dominan el medio ambiente global.

La importancia de una buena gestión ambiental no está, obviamente, restringida a las decisiones sobre medio ambiente. Entra de lleno en el corazón del progreso social y económico. La correcta gestión de los asuntos ambientales se considera hoy día uno de los factores primordiales para comprender el potencial de desarrollo de un país y reducir la pobreza –en parte porque los inversores públicos y privados desean la estabilidad y transparencia que una buena gestión ambiental aporta. En esencia, ésta es la conclusión adoptada por los ministros que se reunieron en Monterrey (México) en marzo de 2002, que llegaron a la conclusión de que el dinero por sí solo no garantiza un desarrollo sólido con beneficios compartidos por todos. Es más, el éxito también depende de las instituciones sólidas, las políticas prudentes, los procesos transparentes, el amplio acceso a la información y la participación equitativa en la adopción de decisiones- todas ellas características esenciales de una correcta gestión de los asuntos ambientales.

En la obra Recursos Mundiales 2004 nos centramos en la gestión de los asuntos ambientales –los procesos e instituciones que utilizamos para adoptar decisiones en materia ambiental. Los cuatro organismos a los que pertenecemos adoptan las decisiones del Consenso de Monterrey, cuyos compromisos son claros para ejercer una correcta gestión ambiental, y retan a la comunidad internacional para que dicho mandato se interese por el área crucial del manejo de ecosistemas y de recursos naturales, tanto local como mundialmente. Nuestra experiencia de décadas tratando con problemas ambientales en países ricos y pobres han demostrado, una y otra vez, que una correcta gestión ambiental es esencial para lograr el manejo sostenible de los ecosistemas, elementos clave de que dependen el crecimiento económico sostenible y el desarrollo humano.

El material para construir una gestión ambiental correcta son los principios de acceso, manifestados por primera vez en 1992, en la Declaración de Río: documento oficial de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El Principio 10 de la Declaración de Río reclama el acceso a la información sobre el medio ambiente, la oportunidad de participar en la adopción de las decisiones y tener un acceso efectivo a los procedimientos administrativos y judiciales. Pero estos principios serán fuertes solamente si los ponemos en práctica.

¿Cómo nos ha ido desde Río? Medir las actuaciones y las tendencias de la gestión ambiental es difícil, pero esencial, si queremos avanzar en el logro de nuestras metas sociales y medioambientales. La Iniciativa de Acceso, descrita en este informe, supone el primer esfuerzo para realizar ese tipo de evaluación de la gestión, ya que elabora y define lo que entendemos por acceso a la información, adopción de decisiones y justicia. Los resultados revelan con detalle que nuestro avance es muy irregular. Para acelerar su aplicación, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, en septiembre de 2002, se lanzó la Alianza para el Principio 10 (www.pp10.org), que reúne a diferentes tipos de organizaciones que se han comprometido a aceptar la responsabilidad de llevar a cabo acciones específicas y a suministrar los recursos que permitan mejorar el acceso.

Los organismos a los que pertenecemos son miembros fundadores de la Alianza para el Principio 10, y por ello apoyamos dicha actividad y la encomendamos a otros como respuesta primordial y práctica al desafío de la gestión de los asuntos ambientales. También sostenemos el concepto de las evaluaciones independientes, tales como las respaldadas por la Iniciativa de Acceso. Creemos que la metodología de esa organización brinda a la comunidad mundial un marco que debería aplicarse extensamente al importante trabajo de identificar los defectos de nuestros mecanismos e instituciones para la gestión ambiental, así como los avances realizados en este sentido.

Obviamente, el acceso por sí solo no garantiza buenos resultados medioambientales. En realidad, uno de los fracasos más patentes de toda la década a partir de la Cumbre de Río ha sido la incapacidad de integrar una línea de pensamiento ambiental en las decisiones económicas y de desarrollo. Esta falta de integración se traduce en el fracaso del equilibrio de los problemas económicos, sociales y ambientales. En el fondo, refleja la reticencia a valorar adecuadamente la contribución al bienestar humano de los bienes y servicios de los ecosistemas. La correcta gestión de los asuntos ambientales alcanzará con éxito mejores resultados en materia ambiental sólo si se la considera como la contribución esencial para un desarrollo mejor y más equilibrado.

Con este espíritu, nosotros, como organismos, reiteramos nuestro compromiso en centrarnos en la correcta gestión de los asuntos ambientales como si fuéramos la cuña que empuje a la adopción de mejores decisiones -decisiones para la tierra. En nuestras propias organizaciones trabajaremos para mejorar la gestión ambiental a través de programas, asesoramiento de políticas, proyectos de trabajo y prácticas de financiación. Nuestra experiencia demuestra que incluir a las comunidades y a los individuos en la espiral de la toma de decisiones, e insistir en la responsabilidad de quienes adoptan las decisiones sobre medio ambiente, puede conducir a un manejo más justo y eficaz de los recursos naturales

Reconocemos la urgencia impuesta por las Metas de Desarrollo del Milenio aprobadas por la Asamblea del Milenio de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, incluyendo la erradicación del hambre y la pobreza extremas, y asegurar la sostenibilidad ambiental. Afirmamos nuestra convicción de que estos objetivos humanos y medioambientales deben integrarse en el tejido de la vida. Nosotros no podemos aliviar la pobreza a largo plazo sin un manejo sostenible de los ecosistemas. No podemos proteger los ecosistemas del abuso sin retener responsables de sus acciones a quienes poseen riqueza y poder, y sin reconocer las necesidades legítimas de los pobres y los desposeídos. Ese es el equilibrio que nosotros debemos lograr en todas nuestras decisiones para la Tierra.

Mark Malloch Brown,
Administrador,
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo;

Klaus Töpfer,
Director Ejecutivo,
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente;

James D. Wolfensohn
Presidente,
Banco Mundial;

Jonathan Lash,
Presidente,
Instituto de Recursos Mundiales (WRI)

DECISIONES PARA LA TIERRA

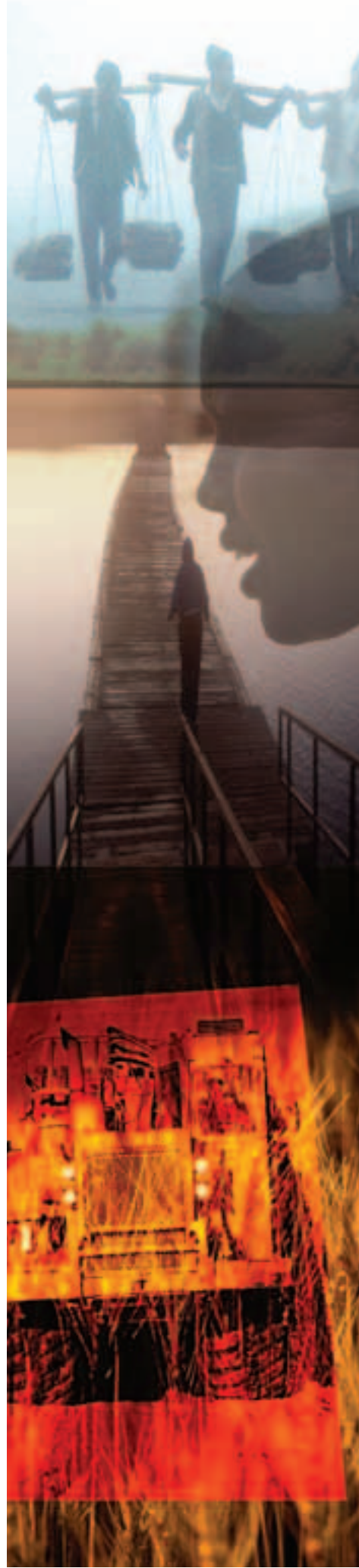
Equilibrio, voz y poder

¿Quién debería decidir si se construye una carretera o una presa, cuánta madera cortar o cuánto pescado capturar? ¿Cuál es la diferencia si se consulta a la opinión pública? ¿Contribuyen los derechos democráticos y las libertades civiles a mejorar la gestión del medio ambiente? ¿Deberían tener los ciudadanos locales o los grupos de defensa el derecho de apelar contra una decisión que consideran dañina para un ecosistema o acaso ello es injusto? ¿Cuál es la mejor manera de luchar contra la corrupción de los burócratas del gobierno que administran los recursos de bosques, aguas, pastizales y parques?

Todas estas preguntas tienen que ver con cómo adoptamos las decisiones sobre el medio ambiente y quién las adopta -proceso denominado gestión de los asuntos ambientales.

La forma en que las adoptamos y quién las adopta a menudo determinan lo que decidimos; por ello las cuestiones referidas a dicha gestión son cruciales, especialmente hoy día, en que nuestras decisiones representan un claro alivio para ese telón de fondo de arrecifes coralinos agonizantes, bosques degradados y aire contaminado -el reflejo de nuestros fracasos anteriores.

Recursos Mundiales 2004 se centra en la importancia de la buena gestión del medio ambiente. Exploramos la forma en que los ciudadanos, los funcionarios del gobierno y los empresarios pueden fomentar una mejora de la adopción de decisiones sobre el medio ambiente -decisiones que satisfagan tanto las necesidades de los ecosistemas como las de la población con equidad y equilibrio.



Objetivo de este informe

Recursos Mundiales 2004 tiene tres objetivos. El primero es definir en términos cotidianos lo que significa la gestión de los asuntos ambientales y cómo ésta se relaciona con las tendencias medioambientales actuales y con las condiciones sociales. Ello implica verificar cuánto subyace en las decisiones medioambientales que gobiernan nuestra vida. Significa enumerar los diversos participantes y los puntos decisivos que actúan como mediadores de nuestro impacto sobre los ecosistemas terrestres. Requiere examinar tanto si las decisiones se adoptan de forma transparente como la responsabilidad ante la opinión pública de quienes las adoptan. Conlleva examinar la función que desempeña una correcta información y la participación de los ciudadanos en los asuntos ambientales. Significa considerar los derechos y responsabilidades que implica la propiedad, pública y privada, del medio ambiente. Todos ellos son elementos relacionados con el modo de ejercer nuestro poder sobre el planeta, que es, en definitiva, de lo que trata la gestión de asuntos ambientales.

El segundo objetivo es evaluar el estado de la gestión de asuntos ambientales en varios países del mundo. ¿Estamos cerca de generar unas buenas prácticas de gestión? A juzgar por las acciones de nuestros gobiernos resulta difícil asegurarlo. Por ejemplo, ¿cómo podríamos comprobar la transparencia de los organismos gubernamentales?, ¿qué se considera una adecuada participación pública en la toma de decisiones sobre los recursos?, ¿qué se entiende por ley o norma «eficaz»?

Hasta ahora, nadie ha realizado un estudio sistemático de los indicadores de la gestión ambiental. Aquí informamos acerca de una primera tentativa para hacerlo: The Access Initiative (la Iniciativa de Acceso). Este esfuerzo pionero, llevado a cabo por un consorcio internacional de grupos de interés público, evalúa la apertura y accesibilidad relacionadas con la adopción de decisiones medioambientales de nueve países. Los resultados de la Iniciativa de Acceso ofrecen un panorama detallado de cómo la opinión pública de las naciones examinadas puede participar en la toma de decisiones locales y nacionales sobre el medio ambiente que habita. Ofrecen también una guía para mejorar dicha gestión por medio de identificar los tipos de información y de participación que los ciudadanos requieren para convertirse en socios activos de la administración de ecosistemas.

Nuestro tercer objetivo es dar un avance de la tesis de que la atención a una buena gestión del medio ambiente es una de las rutas más directas para invertir la marcha del deterioro del medio ambiente en el mundo. Prácticamente, la mejora de dicha gestión se debe traducir en la existencia de procesos más pormenorizados al adoptar decisiones sobre los recursos naturales. Las instituciones deben integrar claramente los asuntos medioambientales en las actividades cotidianas y en las decisiones económicas adoptadas. Los organismos gestores de los recursos naturales, como los ministerios encargados de lo forestal, agricultura, minería y medio ambiente, tienen que reconfigurar su misión y su estructura para que todo gire en torno al mantenimiento saludable de los ecosistemas.

En este informe, consideramos los ecosistemas como los motores biológicos fundamentales para la economía global y los cimientos de un futuro sostenible. Constituyen el ancla física de lo que considera-

mos la gestión de asuntos ambientales. Para nuestros propósitos, la gestión ambiental es eficaz solamente si conduce a una administración justa y sostenible de los ecosistemas.

¿Qué es la gestión de asuntos ambientales?

¿Quién ha permitido que esto sucediera? ¿Quién es responsable de este lío? Éstas son las típicas preguntas que la gente se hace al reaccionar contra los desastres ambientales locales o contra el continuo deterioro de las condiciones ambientales globales. Para la mayoría de la gente no está nada claro quién es «responsable» del medio ambiente o cómo se toman las decisiones sobre desarrollo, uso y manejo de los ecosistemas.

Gestionar se refiere a la toma de decisiones y a cómo las tomamos. Significa ejercer el poder, tener control. Implica a las personas encargadas de adoptar decisiones a todos los niveles: administradores públicos y ministros, empresarios, propietarios de terreno, granjeros y consumidores. En síntesis, la gestión está relacionada con quienes tienen la responsabilidad, cómo utilizan su poder y cómo afrontan su responsabilidad.

En este informe examinamos la gestión de forma específica, dada su relación con el medio ambiente, y tratamos de evaluarla desde la perspectiva de la participación y el poder públicos: ¿quién tiene la palabra? ¿Quién tiene el poder de tomar decisiones que afecten a los ecosistemas y a las comunidades que de ellos dependen? ¿Son las comunidades locales?, ¿las empresas privadas?, ¿los órganos de gobierno?, ¿las organizaciones de comercio internacional?

Los derechos sobre propiedades de terrenos, sobre los minerales y el agua y otros derechos de uso concedidos por el Estado son un aspecto relevante de estas preguntas. ¿Cómo se conceden dichos derechos? ¿Hasta qué punto debería la gente estar involucrada cuando el ejercicio de dichos derechos afecta al medio ambiente que la rodea y a las comunidades humanas? ¿Qué hay de los grupos indígenas y de los pobres a los que con frecuencia se les niega estos derechos? ¿Qué pasa cuando nadie «posee» un recurso, como por ejemplo los bancos de peces de alta mar, y existe un exiguo control efectivo de su uso -la ausencia de una autoridad? Estos también son temas que atañen a la gestión.

La gestión de asuntos ambientales trata también de la manera en que se toman las decisiones: ¿se toman en público o en privado?, ¿quién tiene un sitio en la mesa de las negociaciones?, ¿cómo están representados los intereses de las comunidades y de los ecosistemas representados?, ¿qué responsabilidad tienen aquellos que toman las decisiones de la integridad del proceso decisivo y de los resultados de sus decisiones?

Poco familiar, pero cotidiano

Aunque el término gestión ambiental puede que no resulte familiar en el habla común, los temas que atañen a la gestión nos rodean cada día. Asuntos como las prácticas engañosas en el mercado energético de la compañía estadounidense Enron, el desplazamiento de población a causa de la construcción de la presa de Tres Gargantas en China, la «guerra del salmón» entre Estados Unidos y Canadá para imponer los límites de pesca de salmón en el Pacífico, el debate sobre

si los alimentos genéticamente modificados deben o no ser etiquetados o eliminados del comercio, la lucha política que rodea el Protocolo de Kioto para abordar los problemas del cambio climático: todos estos casos se refieren a decisiones secretas, decisiones que carecen del respaldo local y polémicas sobre las leyes y la justicia que protegen los intereses públicos.

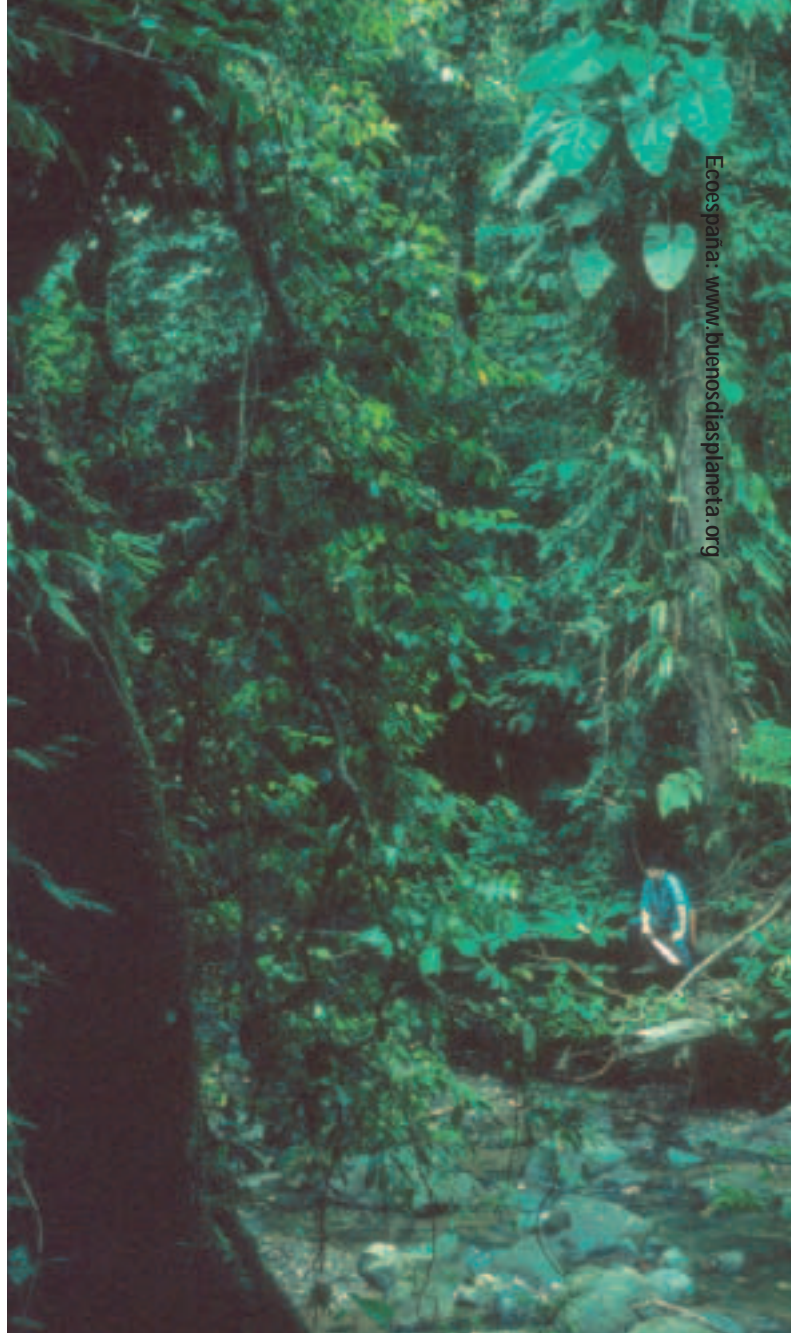
De hecho, las cuestiones sobre gestión -y en particular los temas de gestión ambiental- están en pleno auge hoy día. El derecho a la participación ciudadana y a la transparencia de los organismos y de los procesos; la necesidad de abordar la corrupción pública; el derecho a obtener información de los gobiernos e industrias sobre las condiciones medioambientales, sobre los elementos contaminantes o las decisiones sobre el empleo que se hace de la tierra; el grado en que la protección ambiental debería incluirse en los acuerdos comerciales mundiales: todas estas cuestiones no son solamente objeto de debates políticos académicos, sino también temas que aparecen a diario en los artículos periodísticos y en acalorados debates públicos.

Se observa la gestión ambiental en el trabajo cuando se toman decisiones sobre si se talará la madera o se crearán pastos en una determinada zona, si se construirá una carretera a través de un parque o si se transvasará agua desde un río hasta las viviendas o granjas cercanas. Estas decisiones producen impactos ambientales obvios e inmediatos.

La gestión ambiental, sin embargo, abarca también todas las formas en que ejercemos el poder sobre el medio ambiente, incluyendo cómo establecemos el momento o la estrategia general para llevar a cabo acciones de gestión económica, como la tala de madera o la limitación de las capturas de pesca, y cómo determinamos su financiamiento y aplicación. Incluso el establecimiento de políticas económicas como la aplicación de aranceles a la madera importada, los subsidios a barcos de pesca o a la energía renovable o dar luz verde a inversiones extranjeras para construir un gasoducto de gas natural son aspectos importantes de la gestión ambiental, dado que dichas políticas determinan los incentivos económicos que impulsan la toma de decisiones que posteriormente tendrán un impacto en el medio ambiente.

La gestión ambiental se asocia inevitablemente a las instituciones -los órganos que poseen la autoridad oficial y que normalmente incluyen los ministerios de Medio Ambiente, Agricultura, Minería o Hacienda o los organismos relacionados con el medio ambiente. Pero la gestión ambiental también incluye a los grupos asesores o de vigilancia, a las juntas de administración de las compañías y a empresas comerciales, e incluso a grupos de expertos privados y a grupos de presión que ayudan a formular políticas. En conjunto, la gestión ambiental agrupa toda suerte de instituciones y prácticas relacionadas con la toma de decisiones que las comunidades usan para administrar o manejar su medio ambiente y controlar los recursos naturales.

A veces utilizamos el término «gestión de asuntos ambientales» de forma muy general para describir, no sólo el proceso de la toma de decisiones, sino las propias acciones administrativas o de manejo del ambiente que de ello se derivan, como, por ejemplo, dónde y cuándo talar o cómo limitar la pesca o distribuir los permisos para uso de pastizales. En otras palabras, en nuestra experiencia diaria mezclamos la gestión de asuntos ambientales con el manejo o administración



del ecosistema, que es donde realmente se refleja el impacto de las decisiones adoptadas. En realidad, la gestión ambiental va más allá de las propias decisiones relacionadas con el manejo de recursos naturales y comprende el marco de la toma de decisiones -las leyes, las políticas, las regulaciones, la burocracia y los procedimientos formales- dentro del cual los gestores adoptan las decisiones-. Dicho marco establece el contexto general que permite ejercer o reducir la gestión administrativa.

¿Sobrepasa la intervención de los gobiernos?

Un error común es confundir la gestión de asuntos ambientales (en inglés, *governance*) con el gobierno (*government*) o conjunto de instituciones que normalmente asociamos con la autoridad política. Obviamente, los gobiernos son piezas importantes en los asuntos de gestión de ecosistemas y de aprovechamiento y conservación de los recursos naturales. La legislación nacional y los marcos jurídicos pro-

porcionan las normas de gestión de recursos naturales al reconocer derechos discrecionales relativos a la propiedad de tierras, a la minería o al uso del agua. También establecen los mandatos legales para los órganos estatales responsables de la protección del medio ambiente y de la gestión de los recursos. Dichas instituciones gubernamentales son las que asociamos corrientemente con la adopción de decisiones ambientales importantes y con la responsabilidad de administrar la naturaleza.

Los gobiernos también actúan en el ámbito internacional (a menudo a través de las Naciones Unidas) para establecer normas básicas sobre la contaminación, el uso del agua, las flotas pesqueras y otras actividades que afectan a los recursos transfronterizos. Uno de los aspectos más evidentes de esta gestión ambiental global es el enorme conjunto de tratados internacionales sobre medio ambiente existente, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Protocolo de Kioto sobre los gases de efecto invernadero, la Convención de la Ley del Mar y el Protocolo de Montreal para proteger la capa de ozono estratosférica. Los organismos multinacionales como el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio también están asumiendo una mayor importancia en materia ambiental en una economía mundial cada vez más globalizada e interdependiente.

Pero la gestión ambiental va más allá de los actos oficiales de los gobiernos. A veces, las compañías o los individuos intervienen substituyendo al Estado en la explotación o en el manejo de los recursos. Así ocurre cuando los gobiernos hacen concesiones madereras o mineras a las compañías a cambio de una cuota, con lo que obtienen una amplia discreción para talar árboles, construir caminos o tomar otras decisiones importantes sobre ese terreno; o cuando el Estado privatiza algunos servicios que antes eran estatales, como los del agua, la electricidad o el tratamiento de residuos, poniendo nuevamente un grupo de decisiones ambientales en manos privadas, desde el precio del agua a la construcción de centrales eléctricas.

En las tres últimas décadas, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), tales como las ecologistas, los grupos civiles, los sindicatos y las asociaciones de vecinos, se han convertido en potentes partidarios de adoptar decisiones ambientales mejores y más justas. También los grupos industriales, las asociaciones mercantiles y los grupos de accionistas influyen en la manera de hacer negocios de las empresas, impulsando u obstaculizando la realización de procesos más limpios y de prácticas de mayor responsabilidad ambiental o señalando las responsabilidades legales financieras de las prácticas económicas que dañan el medio ambiente.

En la gestión ambiental se incluyen nuestras acciones y decisiones personales cuando éstas inciden en políticas públicas más amplias o afectan al comportamiento de las empresas. Votar, crear grupos de presión, participar en las audiencias públicas o meterse en grupos de control o vigilancia del ambiente son formas utilizadas habitualmente por las personas para poder incidir sobre las decisiones ambientales. Nuestro comportamiento como consumidores es un arma poderosa de gestión ambiental. Así, cuando decidimos adquirir productos respetuosos con el medio ambiente, como alimentos biológicos, madera certificada o un automóvil con combustión eficaz, estamos influyendo, a través del mercado, en la conducta ambiental del mundo empresarial. Las decisiones de los consumidores resultan a veces un arma tan poderosa como las leyes, pues fomentan la moderación en las decisiones económicas que afectan al medio ambiente.

La gestión de asuntos ambientales y los ecosistemas

Un ecosistema es una comunidad de organismos que interactúan y el medio ambiente físico en que viven. Dichos organismos son los motores productores del planeta -la fuente de alimento, agua y otros recursos biológicos que nos sostienen-. Para que la gestión ambiental sea eficaz debe conducir a una gestión justa y sostenible de los ecosistemas. Sin embargo, los ecosistemas comportan unos retos especiales de gestión ambiental.

Diferentes tipos de ecosistemas: existen numerosos tipos de ecosistemas, desde un simple arroyo, pantano o prado, a un sistema fluvial mayor o un bosque regional. ¿Cómo se pueden ajustar las estructuras de manejo y gestión para cada uno de ellos?

Los usos y usuarios varían: los ecosistemas producen numerosos bienes y servicios diferentes -pescado, madera, cosechas, ocio- y deben servir a muchos interesados diferentes, tanto residentes locales como explotadores comerciales. No todos esos usos y usuarios son compatibles entre sí; pero, ¿cuál es la mezcla óptima? ¿Cómo realizar los compromisos económicos y resolver las controversias?

Las amenazas se acumulan: muchas amenazas al ecosistema, tales como la pérdida del hábitat o los vertidos líquidos procedentes de usos agrícolas en los cursos de agua, provienen de acciones acumulativas que tienen lugar a escalas diferentes y que provienen de fuentes distintas. ¿Cómo pueden las políticas ambientales abordar esas amenazas integradas y de gran magnitud?

Recuperar mientras se utiliza: la mayoría de los ecosistemas ya están dañados de alguna manera, aún así se continúan utilizando de forma intensiva. ¿Cómo se puede moderar su uso para permitir que se recuperen sin privar de los derechos de uso a quienes dependen de dichos ecosistemas para su subsistencia y empleo?

Nuestra dependencia de los ecosistemas y el impacto en ellos

Valor anual de la producción agrícola mundial	1.3 billones \$
Porcentaje de tierras agrícolas mundiales que presentan degradación del suelo	65%
Población directamente dependiente de los bosques para su supervivencia	350 millones
Reducción de la cubierta forestal mundial desde tiempos preagrícolas	50%
Población dependiente principalmente del pescado para obtener proteína	1.000 millones
Porcentaje de bancos de pesca demasiado explotados o explotados en el límite biológico	75%
Porcentaje de población mundial que vive en cuencas fluviales con aguas degradadas	41%
Porcentaje del flujo de agua fluvial normal mundial extraído para uso humano	20%
Porcentaje de las principales cuencas fluviales muy o moderadamente fragmentadas por presas	60%
Porcentaje de la productividad biológica total de la Tierra dirigida al consumo humano	40-50%

¿QUÉ ES LO QUE ESTÁ EN JUEGO?

Una gran parte de la degradación ambiental actual es el resultado directo de la mala gestión de los recursos ambientales.

- La reducción de muchos bancos pesqueros marinos, como el del bacalao, el atún de aleta azul o la merluza negra, es el resultado del fracaso de los ministerios de Pesca, que no han sabido limitar o asignar los permisos de pesca entre un número creciente de pescadores que utilizan equipos de pesca cada vez más sofisticados. En muchos países no existe una autoridad eficaz que controle las actividades pesqueras, lo que permite un acceso abierto y sin restricción a dicha explotación. El hecho de que tantos bancos pesqueros, como los de atún y salmón, se muevan en aguas pertenecientes a dos o más países ha creado conflictos y aumentado el fracaso de la gestión ambiental.
- La interrupción del curso de los ríos del mundo con presas y canales que alteran el ciclo hidrológico normal es, a menudo, el resultado de adoptar decisiones compartimentadas, por lo que los planes para construir presas, extender los canales de irrigación agrícola y llenar pantanos han sido formulados sin tener en consideración las repercusiones que afectarán a los usuarios del agua que viven río abajo o en el propio medio acuático.
- Muchas veces la deforestación es provocada por empresas madereras que consiguen acceder a la explotación de los recursos forestales por medio de la corrupción, y esto se ve agravado por la incapacidad de los organismos estatales de hacer respetar la legislación protectora de los bosques, o bien porque se sobrepasa el enfoque del manejo dando prioridad a la producción de bienes en lugar de salvaguardar la salud del bosque.
- A nivel mundial, la negativa de los Estados Unidos y de otras naciones a adoptar el Protocolo de Kioto o a negociar otras medidas para reducir sistemáticamente las emisiones de los gases de efecto invernadero es el resultado del desacuerdo que existe sobre cuál es la manera más justa de distribuir los costes de las reducciones de emisiones.

Una señal evidente de la mala gestión de los asuntos ambientales es la incapacidad de las instituciones gubernamentales para manejar los ecosistemas procurando mantener su salud en vez de buscar simplemente su máximo rendimiento, prorratear equitativamente los costes y beneficios del uso de los recursos naturales, manejar los recursos más allá de las fronteras y los departamentos políticos y luchar contra el mal de la corrupción. Los responsables de tomar las decisiones económicas han complicado estos problemas al marginar el tema de los asuntos ambientales en sus modelos comerciales.

Como resultado de todo esto, los ecosistemas peligran enormemente y, con ellos, el sustento y el bienestar a largo plazo de las comunidades de todo el mundo. Las comunidades pobres son par-

ticularmente vulnerables a esta gestión ambiental fallida, puesto que dependen casi por completo de los recursos naturales para sobrevivir y para obtener unos ingresos y, probablemente, son quienes menos comparten los derechos de propiedad que podría otorgarles el control legal sobre dichos recursos.

No obstante, la mejora de la gestión ambiental parece prometer una inversión en la degradación del ecosistema, ya que busca un equilibrio más racional entre las necesidades humanas y los procesos ecológicos.



- En los estados indios de Bengala Oriental, Orissa, y algunos otros, un cambio en las políticas forestales de los gobiernos ha procurado una recuperación notable de la degradación forestal y de la biodiversidad que albergan los bosques. En lugar de tratar a los habitantes locales como entrometidos en los asuntos forestales de la administración, el Estado ha concedido permiso a las comunidades locales para gestionar por sí mismas algunos bosques. La población local comparte con el gobierno el incremento de la productividad de los bosques en vías de recuperación, lo que proporciona un fuerte incentivo para su administración y autogestión a largo plazo.
- En Filipinas, la cooperación entre los funcionarios del gobierno, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), los líderes religiosos y los medios de comunicación ha ayudado a reducir la tala ilegal.
- En el Reino Unido, una ley que obliga a las industrias a facilitar información al público sobre las emisiones tóxicas ha conducido en los últimos tres años a una reducción del 40% en las emisiones al aire de sustancias cancerígenas.
- Las reformas recientes acerca del agua llevadas a cabo en Sudáfrica revelan un enfoque extraordinariamente perspicaz y ecológico para la gestión de dicho recurso. Las leyes promulgadas en 1997 y 1998 obligan a que el país mantenga una «reserva» ambiental -la cantidad de agua que los sistemas de agua dulce necesitan para permanecer sanos-, al tiempo que también aseguran el acceso a un aprovisionamiento hídrico básico que se considera un «derecho» de todo ciudadano y extienden el alcance de la participación local en la gestión del agua.
- En el plano internacional, el Protocolo de Montreal sobre las Sustancias que Reducen la Capa de Ozono -tratado concluido en 1987- ha sido un instrumento para eliminar en los países desarrollados casi por completo la fabricación y el uso de productos químicos que dañan la capa de ozono estratosférica. A través del innovador mecanismo de financiación del tratado, los países en desarrollo ya han reducido el consumo de dichos productos químicos a la mitad, de forma que se vayan reduciendo hasta suprimirlos completamente para el año 2010.

Tecnología de la información: un mapa de la responsabilidad

En todo el mundo está aumentando hoy día la influencia de las personas y la sociedad civil con respecto a la adopción de decisiones sobre los recursos, lo cual en otros tiempos era un derecho de la élite solamente. Ello refleja, en parte, una nueva capacidad de recopilar y manejar información sobre el medio ambiente, algo útil para lograr una mayor responsabilidad gubernamental. El Global Forest Watch (GFW) u Observatorio Mundial de Bosques, Organización No Gubernamental dedicada a vigilar y publicar lo que sucede en los bosques del mundo, es un ejemplo de la capacidad potencial que tienen las nuevas tecnologías informáticas para cambiar los viejos modelos de gestión ambiental.

La tecnología de acceso

La imagen satélite de los bosques de Camerún creada por Susan Minnemeyer es como un mapa del tesoro: una clave detallada de los recursos madereros de la región y de las rutas de acceso a los mismos. Minnemeyer, cartógrafa jefe del GFW, añade información capa a capa para mejorar la imagen: perfila las áreas arrendadas por el gobierno a las empresas privadas para su explotación y los límites de los parques y los caminos forestales -los nuevos y los viejos.

Utilizando las capacidades de la cartografía digital (Sistemas de Información Geográfica o SIG) desarrolladas en las dos últimas décadas y una red de observadores en tierra, GFW ha interrumpido el acostumbrado monopolio que el gobierno y la industria tenían sobre la información forestal. Al suministrar vigilancia independiente sobre el uso de los bosques y quién se lleva los beneficios, GFW fomenta la transparencia en la adopción de decisiones para el bosque local -tales como quién puede talar, construir caminos o establecer plantaciones o granjas- y ayuda a descubrir y frenar la explotación forestal ilegal y los tratos ilegales de los funcionarios forestales.

La información es poder

La vigilancia requiere control, tecnología y trabajo en equipo. Muchos de los nuevos caminos forestales marcados en el mapa de Minnemeyer son vías legítimas de acceso a las concesiones madereras activas, pero otros afectan a parques y áreas protegidas o a zonas que todavía no están abiertas a las concesiones de explotación forestal.

Cuando el equipo de cartógrafos los detecta, avisa a los observadores de tierra, que pueden verificar la actividad ilegal. En cada una de las ocho naciones con bosques, GFW trabaja en equipo con los defensores locales del bosque, quienes supervisan las actividades de los madereros en sus zonas, acceden a los archivos del gobierno y de las empresas madereras cuando es posible y llevan el caso a la prensa cuando encuentran irregularidades.

La aplicación de esta nueva tecnología, enfocada e interpretada por los expertos locales, ha producido un acceso inusual a los funcionarios y a los responsables de la adopción

de decisiones del gobierno relacionadas con los bosques. Antaño, cuando los ecologistas locales se reunían con los funcionarios del gobierno para discutir el control de las concesiones madereras, a menudo eran despedidos sin más aunque tuvieran conocimiento directo de abusos e infracciones. Cuando solicitaban mapas de las concesiones madereras para verificar sus resultados, los funcionarios solían responder que no existían. Hoy día, pueden llevar sus propios mapas -verosímiles, creados por ordenador y fáciles de actualizar-. Aunque los guardas forestales no están autorizados a repartir mapas como lo hace GFW, puede que accedan a corregir, actualizar o, por lo menos, ratificar los mapas forestales creados por GFW -de este modo se confirman unos datos que probablemente no revelarían de buen grado.

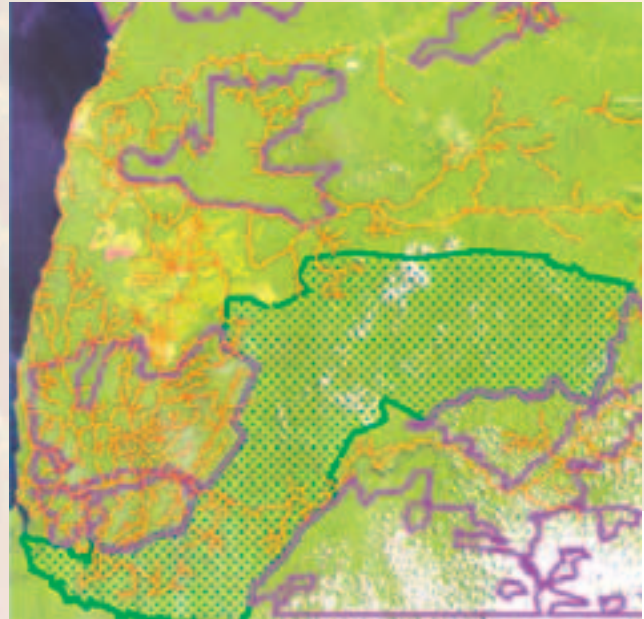


Imagen satélite de la zona del sudoeste de Camerún que muestra el Parque Nacional de Campo Ma'an (en verde) y las concesiones madereras de la zona (en morado). Los caminos de las explotaciones forestales, digitalizados en la imagen satélite desde 1999 a 2001 aparecen en naranja.

Cuando los datos exactos y oportunos están a disposición de todos simplemente con el «click» del ratón del PC, los reporteros tienen más interés en cubrir historias que de otra manera serían muy imprecisas. En Canadá y en Gabón (África), los mapas de GFW -Observatorio Mundial de Bosques- accesibles a través de Internet han creado los cimientos para que los periódicos y artículos de revistas muestren con detalle las tendencias en la gestión de los bosques. Utilizando los mapas que GFW cuelga en internet y su propio conocimiento de la escena

política de Gabón, un periodista relacionó varias compañías madereras itinerantes con empresas relacionadas con políticos de alto nivel del país.

Cambiar de intermediario

Global Forest Watch, al recoger información que luego pone a libre disposición de todos -gobiernos, grupos de ciudadanos locales, industrias, Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) ecologistas y consumidores de madera de todo el mundo-, se afana en ser un intermediario honesto al ofrecer la información forestal. Esta información exhaustiva puede ser un arma poderosa para mejorar la administración de los recursos. El fabricante de muebles sueco IKEA usa los datos de GFW para evitar adquirir madera no certificada procedente de los últimos bosques intactos de la Tierra. Obtener información fiable es tan importante para su estrategia ecológica de mercado y su imagen empresarial, que ayuda con fondos a la recogida de datos de GFW. Otros grandes consumidores de madera, como la empresa Home Depot, de Estados Unidos, están también comenzando a apoyar la gestión forestal responsable, con gran deseo de obtener la mejor información posible sobre las prácticas de tala de sus recursos madereros. Al dar a estos grandes clientes las herramientas para presionar a los principales países importadores, GFW comienza a cambiar los incentivos para realizar un buen manejo económico de los bosques.

El éxito de GFW demuestra que la innovación tecnológica puede ser un catalizador para cambiar el sistema de la toma de decisiones y quién participa en dicho proceso. Desgraciadamente, las nuevas tecnologías pueden también minar fácilmente esa justa toma de decisiones y la participación pública. Los mismos datos satelitales y los programas cartográficos que GFW utiliza para rastrear las tendencias de utilización de los bosques pueden ser también utilizados por las industrias para localizar la madera de mejor calidad y talarla rápidamente. Por otra parte, las mismas tecnologías de comunicación que permiten la conexión de redes para el control del medio ambiente e impulsar la cobertura de la información por los medios de comunicación pueden facilitar la corrupción de la gente y la explotación maderera ilegal, así como también la transferencia de las ganancias ilícitas fuera del país.

Según vayan siendo más accesibles los nuevos estándares de comunicación de datos, la tecnología incrementará el suministro de información ambiental a la gente que lo necesite, con medios y formatos manejables. En todo caso, los intermediarios neutrales como Global Forest Watch dan voz al propio ecosistema forestal al asegurar a los legisladores, interesados y consumidores que los datos que utilizan son posiblemente los más completos e imparciales. Para más información sobre Global Forest Watch, visite www.globalforestwatch.org.

Mayor gestión ambiental, mayor equidad

Uno de los argumentos más poderosos para fomentar una mejor gestión ambiental es que ésta exige que nos centremos no sólo en los detalles técnicos de la gestión económica, sino también en la dimensión social del uso de los recursos naturales y del manejo del ecosistema. Ello comprende también nuestra forma de valorar los ecosistemas, cómo fijamos las metas para realizar nuestro manejo de los mismos, el modo en que negociamos los compromisos entre usos y objetivos contradictorios entre sí y cómo nos aseguramos de que los costes y los beneficios de nuestras decisiones se repartan de modo equitativo. De hecho, centrarse en la gestión ambiental exige la inclusión explícita de la justicia en los objetivos del manejo de ecosistemas.

La ciencia y la tecnología pueden ayudarnos a responder a preguntas como qué tipos de acciones de gestión económica son más eficaces para proteger o restaurar la integridad ecológica. Por ejemplo, las ciencias relativas a la conservación del medio ambiente pueden estimar el tamaño de un área forestal que debiéramos conservar para asegurar la supervivencia de varias especies de fauna o flora. Las ciencias atmosféricas pueden calcular cuán rápidamente deben reducirse las emisiones de gas de efecto invernadero para estabilizar su aumento en la atmósfera y evitar los cambios catastróficos del sistema climático mundial.

Sin embargo, las ciencias relativas a la conservación del medio ambiente no pueden indicarnos cuál es la mejor forma de resolver los conflictos sobre el futuro del bosque entre las comunidades locales y las compañías madereras, y las ciencias atmosféricas no pueden indicarnos cómo distribuir la responsabilidad para reducir las emisiones de gases. Éstas son cuestiones que trata la gestión ambiental, que atañen al equilibrio de los problemas éticos y morales, a los objetivos sociales y económicos y al umbral de tolerancia del sistema natural.

Así mismo, los análisis económicos pueden responder a preguntas sobre cuáles son los métodos más eficaces para lograr los diferentes objetivos de gestión de los ecosistemas. Un análisis económico, por ejemplo, puede informar sobre la planificación de un sistema de impuestos y subsidios para fomentar en los productores de electricidad la construcción de centrales eléctricas más eficientes o para que las fábricas contaminantes reduzcan sus emisiones.

Sin embargo, un análisis económico no puede dar la mejor respuesta a las preocupaciones de las comunidades a las que atañe la ubicación de dichas centrales eléctricas o fábricas. Una vez más, se trata de un reto que debe afrontar la gestión ambiental para responder a las preguntas: «¿qué es justo?» y «¿cuál es el equilibrio correcto?», además de ofrecernos una visión de lo que es eficaz y eficiente en el mundo real de la competitividad de intereses.

La convención de Aarhus: Acceso innovador

La Convención de Aarhus es un tratado ambiental que convierte los imprecisos compromisos de la Declaración de Río de 1992 referidos a los principios del acceso en obligaciones legales específicas. Desde su negociación en 1998 como acuerdo regional entre los países de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (CEPE), 22 países de Europa y Asia Central se convirtieron en miembros del tratado y 40 lo han firmado. Entró en vigor en octubre de 2001 y ahora está abierto a la firma de todas las naciones del mundo.

Dicha Convención no sólo reconoce el derecho básico de cada persona de las generaciones presentes y futuras a vivir en un ambiente sano, sino que también especifica el modo en que las autoridades de todos los estamentos deben garantizar procesos justos y transparentes en la adopción de decisiones, el acceso a la información y la compensación de daños. La Convención, por ejemplo, exige un acceso amplio a la información sobre el estado del aire y la atmósfera, el agua, la tierra, y la diversidad biológica; exige informar sobre las influencias que ejercen en el medio ambiente elementos como la energía, el ruido, los planes y políticas de desarrollo; así como también informar sobre cómo estas influencias afectan a la salud humana y a la seguridad. Una persona no necesita demostrar «legitimación» para solicitar información o para formular observaciones sobre las decisiones oficiales que afectan al medio ambiente y, además, la Convención exige que los gobiernos respondan a las solicitudes de información de toda persona de cualquier nacionalidad en el plazo de un mes.

La Convención de Aarhus también concede a los ciudadanos, a las organizaciones y a los gobiernos el derecho de investigar y buscar la forma de reducir la contaminación originada por entes públicos y privados de otros países que se hayan adherido al tratado. Por ejemplo, un grupo de interés público húngaro podría exigir información sobre las emisiones al aire producidas por una fábrica checa. Para la mayoría de los países firmantes cumplir las normas del tratado exigirá que las autoridades cambien el modo de informar a los ciudadanos sobre el medio ambiente y que creen nuevos sistemas de información ambiental; por parte de las empresas y el gobierno significará mejorar las prácticas de información al público y de formulación de observaciones, además de cambiar los procesos judiciales.

Adoptar y desarrollar los principios de la Convención de Aarhus más allá de su entorno europeo podría abrir un camino directo hacia la mejora del acceso en todo el mundo. Pero, aunque existe un creciente interés por adoptar los principios de Aarhus en Latinoamérica, Sudáfrica y la región asiática del Pacífico, muchos de estos países perciben los conceptos del tratado sobre la adopción democrática de decisiones en materia ambiental como demasiado liberales o amenazadores para el secreto comercial. Algunos países también se muestran reticentes a adoptar un tratado que en un principio no pudieron ayudar a redactar. No obstante, la Convención de Aarhus es un ejemplo de progreso real hacia una comprensión mundial de lo que significa el acceso y de cómo puede manifestarse en la legislación y en las prácticas nacionales.

Principios de la gestión de asuntos ambientales

Desde hace más de una década conocemos los principios básicos para tomar decisiones correctas sobre el medio ambiente. Las 172 naciones que asistieron a la Cumbre de la Tierra en 1992 adoptaron los principios de la gestión de asuntos ambientales al firmar la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo -una carta constitucional de 27 principios que proporciona directrices a la comunidad mundial para lograr el desarrollo sostenible-. El problema de aplicar esas prácticas correctas de gestión ambiental no es una novedad, pero sí lo es el hecho de que las mismas retan profundamente a las instituciones gubernamentales y sus prácticas económicas tradicionales.

Adoptar las decisiones en el nivel apropiado

A menudo, las decisiones que atañen a los ecosistemas y a los recursos naturales se toman a gran distancia de la zona donde existen dichos recursos -quizás en la capital del país o en la oficina central regional de un organismo público- y las toman personas que carecen de información pertinente sobre la situación local o no comprenden el impacto local de sus decisiones. En otras palabras, la adopción de decisiones tiende a estar centralizada y aislada de las personas y los lugares afectados. A veces, un mejor enfoque sería permitir que las comunidades locales o los barrios tomaran sus propias decisiones sobre los recursos que les rodean. En muchos casos, utilizando la información suministrada localmente pueden tomarse decisiones documentadas que sirvan mejor a los ecosistemas y a las personas.

Pero puede darse que la gestión local de los recursos no sea la apropiada o más práctica en todos los casos, y ése es el momento oportuno para que otros órganos de nivel superior a los locales intervengan, como, por ejemplo, las autoridades regionales o las nacionales. En general, el nivel apropiado para la toma de decisiones está determinado por el tipo de sistema natural que se va a administrar. La gestión económica de un bosque pequeño puede ser emprendida apropiadamente por las comunidades circundantes, mientras que la gestión económica de la cuenca fluvial de un río principal o de una zona de biodiversidad de importancia mundial podría requerir la cooperación transnacional. Así, en ocasiones, decidir el «nivel apropiado» en el que situar la autoridad competente encargada de tomar las decisiones ambientales significa delegar la autoridad en entes locales de menor autoridad -lo que se denomina descentralización-. Otras veces, delegar significa renunciar a la jurisdicción local poniéndola en manos de organismos superiores con mayor alcance geográfico y político. Eso ocurre normalmente cuando hay que solucionar problemas como la contaminación del aire y la lluvia ácida, cuyos efectos son «transfronterizos» y requieren soluciones regionales.

A veces, la receta más eficaz para la gestión de asuntos ambientales exige una responsabilidad mixta -delegar algunos poderes a nivel local y retener otros a nivel superior-. Por ejemplo, sería razonable que una agencia nacional para la gestión de la vida silvestre tuviera la autoridad para establecer las cuotas anuales de licencias de caza de acuerdo con las tendencias generales del equilibrio de la fauna. Pero el hecho de decidir si conceder, cuándo y cómo dichas licencias dentro de las cuotas establecidas debería estar a cargo de los gobiernos locales o de órganos civiles que pueden responder de la práctica y condiciones de la caza local.

Proporcionar acceso a la información, a la participación y a las medidas de compensación

El quid de una correcta gestión ambiental es que la toma de decisiones sea «accesible» -esto es, que las decisiones sean transparentes y abiertas a la participación y vigilancia de la población-. La Declaración de Río estableció que ese acceso tiene tres elementos primarios -acceso a la información, acceso a la toma de decisiones y a la oportunidad de participación y acceso a la compensación de daños y a los recursos judiciales pertinentes-. Estos tres principios de acceso deben estar presentes para que exista un sistema eficaz de participación pública.

El primer elemento del acceso es la información: sobre el medio ambiente, sobre las decisiones tomadas y sus implicaciones ambientales y sobre el proceso mismo de la toma de decisiones; sin todo ello, una participación pública significativa es imposible. Por ejemplo, las comunidades tienen derecho a saber si existen substancias contaminantes en el suministro del agua potable local y el impacto potencial sobre su salud, de forma que puedan tomar decisiones lógicas sobre si beber o no ese agua. Las comunidades también necesitan estar informadas sobre las acciones propuestas que pueden amenazar la calidad del agua potable -tales como la apertura de un lugar de almacenamiento de residuos peligrosos-, de modo que puedan asegurarse de que sus intereses estén representados cuando dichas acciones se debatan.

El segundo elemento del acceso es la oportunidad de participar en el propio proceso de la toma de decisiones -la oportunidad de participar e incidir en los responsables de las decisiones-. Aparte de tener la oportunidad de participar en proyectos específicos -tales como la ubicación de una presa o la cantidad de madera explotada-, la gente también necesita una oportunidad para sopesar las leyes, las políticas o las normas más generales. Así, el nuevo marco legislativo para los bosques o las minas, los cambios en las políticas de planificación del uso de la tierra y las revisiones de las normas sobre las emisiones estándares de humo de los automóviles deberían someterse a audiencias públicas, a períodos de formulación de observaciones a otros mecanismos para solicitar la participación pública desde las fases más tempranas.

El tercer elemento del acceso es la capacidad de pedir compensación por daños o de impugnar una decisión si los interesados la consideran problemática o injusta. Normalmente, esto se traduce en conceder al público el acceso a recursos administrativos o judiciales cuando los funcionarios públicos no realizan una apropiada gestión de los recursos naturales o toma de decisiones, como, por ejemplo, cuando los defensores de los bosques quieren impugnar la exactitud de un análisis que los empresarios hayan utilizado para establecer el tamaño y la localización de una concesión maderera, o el caso en el que un organismo del gobierno se negara, por motivos de seguridad nacional, a proporcionar información sobre un proyecto o un servicio que pudiese tener repercusiones ambientales significativas y los ciudadanos decidieran apelar dicha decisión ante un árbitro independiente.

Integrar el medio ambiente en todas las decisiones

El principio de la integración ambiental afirma que tener en consideración el medio ambiente debe ser inherente a cualquier gran negocio, recurso o decisión sobre desarrollo económico. Ello implica propiciar que el medio ambiente sea un factor de primer orden en la toma de decisiones, en lugar de marginarlo como algo que debe protegerse después de que los impactos adversos hayan ocurrido.

Dado que los ecosistemas se ven afectados por una amplia gama de decisiones en cada sector de la economía, el manejo del ecosistema y la protección ambiental no pueden atañer exclusivamente a los políticos gestores del medio ambiente. Los ecosistemas deben ser responsabilidad de quienes se encargan de promover el desarrollo agrícola e industrial, así como de quienes se ocupan de suministrar los servicios de electricidad, transporte y agua. También deben interesarse las empresas privadas y los organismos públicos, los inversores financieros, los armadores o los administradores de zonas forestales.

Por tanto, un reto crítico está introduciendo los objetivos de la sostenibilidad ambiental en la práctica de la toma de decisiones de organizaciones que no ven los asuntos ambientales como el fundamento de sus mandatos. Así, ¿cómo se puede alentar a los organismos gubernamentales responsables del control de la navegación y de los flujos de agua para que preserven la biodiversidad cuando alteran el curso natural de los ríos? ¿Cómo se puede estimular a los bancos multinacionales para el desarrollo, como el Banco Mundial, para que combinen la sostenibilidad ambiental con los esfuerzos para reducir la pobreza? ¿Cómo se podrían cambiar los mercados financieros de forma que permitan a los inversores incluir las prestaciones ambientales como factor decisivo en el momento de comprar las acciones de una determinada empresa? Parte de la respuesta es seguramente la mejora de la práctica de acceso y de gestión en el nivel adecuado -los dos primeros principios de Río-. La gestión participativa y la toma de decisiones económicas de forma transparente y abierta ofrecen a las personas defensoras del medio ambiente la oportunidad de otorgarle preponderancia, esto es, de «integrar» sus objetivos y prioridades para el medio ambiente en las decisiones económicas.

LA DECLARACIÓN DE RÍO: Principios fundamentales de la gestión de asuntos ambientales

Principio 4

Para lograr el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse aislada del mismo.

Principio 10

La mejor manera de tratar los asuntos ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro para sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación ciudadanas poniendo la información a disposición de todos. Se deberá proporcionar acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, incluyendo las medidas de corrección y compensación de daños y los recursos pertinentes.

Adoptado por 178 países, en junio de 1992, Río de Janeiro, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.



INFORMACIÓN



PARTICIPACIÓN



JUSTICIA

LOS ELEMENTOS DE ACCESO: LOS FUNDAMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA

¿Por qué es importante el concepto de «acceso»? El acceso a la información ambiental es importante porque una opinión pública informada está más alerta ante los problemas, es más capaz de desafiar la mentalidad convencional del gobierno o de los responsables de las decisiones en las empresas, está más capacitada para discutir asuntos que le incumben y, probablemente, más preparada para organizar un cambio social y político. El acceso a la toma de decisiones es importante porque la gente quiere y necesita organizar las decisiones que afectan a su bienestar - tales como la calidad del aire que respira, la pureza del agua que bebe, la estética de su vecindad o el aspecto natural de su lugar favorito para hacer caminatas-. Cuando la gente tiene acceso a la justicia -a los lugares donde los tribunales independientes deciden la compensación por daños y los recursos pertinentes, separadamente de la política- existe mayor responsabilidad al tener que tomar decisiones que afecten al medio ambiente.

La Iniciativa de Acceso: ¿qué facilidades existen para la participación?

En el año 2000, una coalición mundial de 25 grupos de asociaciones civiles denominada Access Initiative (Iniciativa de Acceso) se puso en marcha para evaluar la capacidad de participación de la opinión pública en las decisiones ambientales.

Para realizar ese estudio piloto, la Iniciativa de Acceso se centró en la legislación y en la experiencia de la opinión pública de nuevos países: Chile, Hungría, India, Indonesia, México, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y los Estados Unidos. Estos países representan un amplio abanico de niveles de ingresos económicos, vías de desarrollo y tradiciones culturales y políticas. Los resultados, aquí resumidos, nos dan una buena idea sobre la situación del acceso de población a la adopción de decisiones ambientales en todo el mundo.

La Iniciativa de Acceso centró su evaluación en torno a los tres elementos del principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, que afirma que el acceso a la información, al proceso de toma

de decisiones y a un sistema de justicia son componentes esenciales de un sistema pleno de participación pública. Los grupos de estudio de cada país examinado utilizaron métodos comunes, incluyendo el examen de los documentos de planificación, legislación y de casos llevados a los tribunales; entrevistas con funcionarios del gobierno y Organizaciones No Gubernamentales (ONGs); cuestionarios y solicitudes de información y un análisis de los medios de comunicación. Con este material, los grupos de estudio evaluaron el modo en que las autoridades públicas proporcionaban lo siguiente:

1. Acceso a la información sobre el medio ambiente. El acceso a la información sobre el medio ambiente permite a la opinión pública poder tomar sus propias decisiones, contribuye a la protección del medio ambiente y fomenta la mejora de las prestaciones ambientales de la industria.

La Iniciativa de Acceso se centró en el acceso a cuatro tipos fundamentales de información ambiental:

- Información diaria sobre la calidad del medio ambiente, como la calidad del agua y del aire, lo que permite a la gente decidir si hacer deporte en el exterior, beber agua del grifo o hacer

otras cosas que disminuyan el impacto negativo del ambiente en su salud.

- Información periódica sobre las tendencias del medio ambiente, lo que hace que el público esté más informado -un público capaz de conectar sus acciones a las consecuencias ambientales y de apoyar políticas que reduzcan el daño al medio ambiente.
- Información sobre la contaminación industrial, lo que autoriza a las ONGs, inversores, vecinos y consumidores a presionar para que se desarrolle una ciudadanía empresarial responsable.
- Información sobre situaciones de emergencia y riesgo, lo que permite a la gente proteger su salud o el medio ambiente en situaciones como un incendio en una planta industrial.

Estas cuatro categorías representan el nivel estándar mínimo que las autoridades deben utilizar para proporcionar información ambiental.

Para realizar dicha evaluación, los investigadores de la Iniciativa de Acceso echaron mano de casos específicos de prácticas administrativas e informes industriales. Evaluaron a los gobiernos según su capacidad de facilitar y manejar correctamente la información sobre el medio ambiente y según la facilidad que tienen los ciudadanos de obtener dicha información en un formato de fácil uso y en un tiempo adecuado.

No evaluaron de forma específica la precisión de la información, pero subrayaron el esfuerzo que supone recoger dicha información y difundirla. Los grupos de estudio también examinaron los marcos legales y normativos de cada país, para determinar su compromiso con el apoyo al acceso a la información ambiental de la población a través de unos derechos legales claramente definidos.

2. Acceso a la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. Para hacerse una idea de lo que es la participación pública en la práctica, la Iniciativa de Acceso evaluó varios tipos específicos de decisiones que producen impactos ambientales y el grado de participación de un amplio grupo de personas involucradas o de grupos de apoyo, de forma rápida, fácil y substancial, en cada una de ellas. Los investigadores examinaron las oportunidades que la población tiene de incidir en:

- Planes y políticas nacionales, incluyendo amplias políticas económicas y ambientales como, por ejemplo, la política de la administración del agua en Sudáfrica o la ley nacional tailandesa para construir centrales eléctricas.

- Planes y políticas locales y provinciales, como los planes húngaros de desarrollo regional y otras decisiones infranacionales que afectan a los recursos naturales.

- El diseño de proyectos ambientales importantes, como la autorización de la apertura de una central eléctrica en Estados Unidos.

La puntuación dada a cada una de las categorías se basó en cuándo y con qué facilidad podía la población participar y el grado en que las autoridades tenían en cuenta la reacción de la opinión pública. Los investigadores, por ejemplo, controlaron cuándo, cómo y quién era informado sobre las decisiones pendientes y además las oportunidades de participación como las audiencias públicas y los periodos para formular observaciones. Los equipos también controlaron la existencia de leyes y normas que confirmaran el derecho de la población a participar en las decisiones ambientales.

3. Acceso a la justicia y a los recursos. La Iniciativa de Acceso evaluó la capacidad de los individuos y de las organizaciones de acceder a los recursos pertinentes y a la compensación en los casos en que la información se denegase, no se involucrase a la opinión pública en la toma de decisiones en virtud de la ley vigente o los ciudadanos desearan impugnar una decisión o revisarla por su cuenta. Los investigadores puntuaron a los países según los indicadores siguientes:

- Derechos legales y legitimación, en especial las garantías y las disposiciones legales sobre el acceso a la información y a la participación que permiten a los individuos y a las organizaciones iniciar un proceso jurídico. Igualmente importante es la cuestión de la «legitimación» o capacidad procesal que permite reclamar un derecho en un juicio, iniciar una acción legal o reclamar daños.
- Recurso de revisión de las políticas y planes impugnados, incluyendo la presencia de un poder judicial capaz, imparcial e independiente y la capacidad de revisar los mecanismos de decisiones específicas como, por ejemplo, la concesión de explotaciones mineras o forestales.

Los equipos investigadores de la Iniciativa de Acceso observaron también las consideraciones prácticas que pueden limitar el acceso a la justicia, como la accesibilidad financiera a los servicios administrativos y judiciales y a la asistencia legal.

Los resultados de la Iniciativa de Acceso proporcionan algo más que un panorama del estado de la democracia en materia ambiental en cada uno de esos países. Los resultados revelan logros y fracasos comunes a todos ellos e indican los retos a que se enfrenta la mayor parte de los países cuando intenta crear sistemas de acceso nacionales eficaces para los ciudadanos.

TABLA DE PUNTUACIÓN DE LOS RESULTADOS SOBRE EL ACCESO

¿En qué medida puede la ciudadanía tomar parte en las decisiones sobre el medio ambiente?

LA INICIATIVA DE ACCESO es un primer esfuerzo para hacer un balance sistemático del acceso que tiene la ciudadanía a la información, a la participación y a la justicia en materia ambiental. Esta tabla de resultados presenta un análisis comparativo de las evaluaciones nacionales conducidas por equipos de investigación en nueve países piloto: Chile, Hungría, India, Indonesia, Méjico, Sudáfrica, Tailandia, Uganda y los Estados Unidos.

Alta ●●●

La mayoría de los casos obtuvieron una puntuación alta. La puntuación alta no representa necesariamente la mejor práctica posible.

Media ●●

Algunos casos obtuvieron puntuación de nivel medio o existía bastante diferencia entre ellos.

Baja ●

La mayor parte de los casos obtuvieron una puntuación baja. Una puntuación baja no representa necesariamente la peor práctica posible.

Se hizo el promedio entre el **acceso** y la **calidad** para obtener una puntuación **total**. No se evaluaron todos los indicadores en los nueve países.



ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Cuánto acceso tiene la opinión pública a:

	Acceso	Calidad	Total
Información diaria sobre la calidad del medio ambiente Información sobre la calidad del aire RESULTADOS: la mayoría de los países realizan esfuerzos para difundir activamente los datos del control del aire, al menos en las áreas urbanas. La prensa, la radio o Internet a menudo proporcionan diariamente las actualizaciones (7 casos evaluados en 7 países). Información sobre la calidad del agua RESULTADOS: en seis de los ocho países examinados los datos sobre la calidad del agua potable eran inaccesibles o accesibles sólo con mucho esfuerzo. A menudo los datos se fragmentan entre los múltiples organismos, lo que dificulta mucho conseguir una idea completa de la calidad del agua (8 casos evaluados en 8 países).	●●●	●●●	●●●
Información sobre las tendencias ambientales Situación de los informes sobre el estado del medio ambiente RESULTADOS: existen procesos para presentar informes sobre el estado del medio ambiente en ocho de los nueve países examinados. Seis países produjeron al menos dos informes de calidad superior en la década pasada (18 casos evaluados en 9 países).	●●●	●●●	●●●
Información sobre la contaminación de la industrias Informes sobre el cumplimiento normativo contra la contaminación en los polígonos industriales RESULTADOS: las instalaciones industriales de todos los países informan al gobierno de conformidad con las normas de contaminación del aire/agua. Con frecuencia el gobierno no pone dichos informes a disposición del público, aunque a veces se pueden obtener en las propias empresas (36 casos evaluados en 8 países). Inventario nacional de emisiones industriales RESULTADOS: aunque generalmente los países exigen a las industrias algún tipo de informe sobre la contaminación, sólo los Estados Unidos proporcionan al público de forma específica los datos disponibles sobre la contaminación, por medio de un inventario nacional de emisiones o vertidos contaminantes de las industrias, en formatos normalizados. Hungría y Méjico están desarrollando inventarios similares llamados registros de emisiones y transferencias de contaminantes (9 países evaluados).	●●	●●	●●
Información sobre situaciones de emergencia y riesgo Información sobre los accidentes a gran escala muy visibles RESULTADOS: cuanto mayor es el nivel de la emergencia y mayor la atención que los medios de comunicación le prestan, mayor es el esfuerzo del gobierno para proporcionar información precisa y de forma rápida sobre los casos examinados (8 casos evaluados en 6 países). Información sobre los accidentes localizados en instalaciones industriales privadas RESULTADOS: la información sobre explosiones e incendios en instalaciones industriales privadas está envuelta en el secreto. En cuatro de cada cinco emergencias de este tipo examinadas, las autoridades públicas proporcionaron poca o ninguna información a los residentes locales, o bien la información se facilitó demasiado tarde para que fuera útil (5 casos evaluados en 4 países).	●●●	●●●	●●●

El acceso se define en función de:

- La respuesta de las autoridades a la solicitud de información.
- La ampliación de la difusión activa de la información.
- El suministro de la información solicitada en un abanico de formatos y productos.
- La rapidez y cobertura durante y después de las emergencias.

La calidad se define en función de:

- La claridad de contenido.
- La frecuencia de los informes.
- La ampliación y coordinación de la cobertura de la información.



ACCESO A LA PARTICIPACIÓN

Participación en políticas y planes nacionales

En qué medida puede influir la opinión pública:

Planes y leyes nacionales sobre el medio ambiente

RESULTADOS: los gobiernos, en general, realizaron esfuerzos para pedir la opinión de la población o permitir que ésta diera su opinión sobre las políticas o propuestas nacionales en materia ambiental. La población podía acceder rápidamente a los mapas y documentos sobre la política tratada para dar su opinión (3 casos evaluados en 3 países).

Políticas sectoriales nacionales (por ejemplo, minería, electricidad)

RESULTADOS: los esfuerzos para incorporar las preocupaciones ambientales de la población a los planes de suministro de electricidad y de otras decisiones sectoriales son mínimos en los casos estudiados. En dos de los cuatro casos examinados los planes y las políticas no sufrieron ninguna revisión ni se consultó a las poblaciones afectadas o a los grupos de interés público (5 casos evaluados en 5 países).

Participación en las políticas y planes provinciales y locales

Políticas locales y provinciales y la planificación por zonas

RESULTADOS: la participación y el acceso varían ampliamente a nivel local y provincial; las decisiones sectoriales y de cuestiones específicas se deciden a menudo sin una participación plena de la población interesada y sin que los organismos pertinentes realicen esfuerzos activos para solicitar la máxima participación (5 casos evaluados en 4 países).

Participación en la planificación de proyectos importantes en materia ambiental

Proyectos sujetos a una Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)

RESULTADOS: un procedimiento de EIA no asegura necesariamente el acceso público a la toma de decisiones. En los casos examinados se realizó un gran esfuerzo para involucrar a la población en proyectos de gran envergadura con impactos ambientales importantes; pero, en general, ya era demasiado tarde para influir en el resultado (11 casos evaluados en 7 países).

Proyectos que no están sujetos a una Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)

RESULTADOS: sin una evaluación formal del impacto ambiental, los derechos del público a participar en las decisiones se ignoran fácilmente o se olvidan; estos casos manifestaron un cierto rango de accesibilidad y de calidad en la participación (5 casos evaluados en 5 países).

Acceso	Calidad	Total
●●●	●●	●●
●	●	●
●●	●●	●●
●	●●	●
●●	●	●

El acceso se define como:

- La existencia de oportunidades para participar y la capacidad de la población de conocer dichas oportunidades.
- La oportunidad de conocer el resultado de las deliberaciones sobre el medio ambiente.

La calidad se define como:

- La inclusión en la consulta.
- La rapidez informativa sobre las oportunidades de participación.



ACCESO A LA JUSTICIA

Justicia para toda la gente afectada

En qué grado obtiene la opinión pública:

Derechos legales y legitimación ante los tribunales

RESULTADOS: la mayoría de los países examinados no define claramente el objetivo de la información de dominio público, las responsabilidades de los organismos o quién está legitimado para solicitar los recursos judiciales (9 países evaluados).

Un procedimiento de revisión de las políticas y planes impugnados

RESULTADOS: en menos de la mitad de los países examinados el público puede usar los recursos de revisión administrativos y judiciales para impugnar la manera en que las políticas nacionales o provinciales se desarrollan. La justicia es a menudo cara, complicada y consume mucho tiempo (9 países evaluados).

Acceso	Calidad	Total
●●	●●	●●
●	●●	●

El acceso se define como:

- Legitimación.
- La accesibilidad al pago de honorarios legales por asistencia judicial.
- La presencia y diversidad de mecanismos jurídicos para resolver los conflictos y otorgar soluciones judiciales.

La calidad se define como:

- La inclusión y claridad de los mandatos legales para brindar información.
- La inclusión de definiciones legales sobre la información ambiental de dominio público.

CONCLUSIÓN: los gobiernos obtuvieron puntuación alta con relación a la facilitación de acceso a la información de los ciudadanos, puntuación baja con relación a las oportunidades que les brinda para participar en las decisiones que afectan al medio ambiente y están muy retrasados en la provisión de acceso a la justicia. Un sistema de acceso verdaderamente eficaz y poderoso requiere la práctica eficiente e integrada de los tres principios.

Resultados obtenidos por la Iniciativa de Acceso

Cada país examinado por la Iniciativa de Acceso ha intentado ampliar con diversos métodos la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales. Sin embargo, las oportunidades de la población para participar en las decisiones económicas, políticas y ambientales que afectan a sus vidas y a sus ecosistemas son aún muy limitadas. Los resultados de la Iniciativa de Acceso muestran que los gobiernos de los nueve países examinados obtuvieron una puntuación alta en la garantía de acceso a la información de los ciudadanos, obtuvieron puntuación baja en las oportunidades de participación en las decisiones que afectan al medio ambiente y, por lo general, están retrasados en el tema del acceso a la justicia. Un sistema de acceso verdaderamente capaz y eficaz requiere la práctica integrada de los tres elementos.

Acceso a la información

Resultado: leyes fuertes, aplicación débil

En todos los países examinados existe una legislación sólida que garantiza el acceso a la información, lo cual ya es un resultado importante y alentador. Desde la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, los países en vías de desarrollo y en transición eco-

nómica incluidos en el estudio de la Iniciativa de Acceso han introducido disposiciones legales y creado la infraestructura para acceder a la información. Tres de los nueve países -Méjico, Sudáfrica y Tailandia- tienen legislaciones exhaustivas que otorgan el acceso a la información, incluyendo garantías constitucionales de acceso, leyes que abordan el acceso a la información de forma general y leyes que abordan expresamente el acceso a la información ambiental. Los otros seis países han introducido por lo menos dos de esos tres tipos de medidas en su legislación nacional (véase la Tabla 1). Incorporar el derecho a la información a la legislación puede ofrecer muchas ventajas como, por ejemplo, una base consistente para aplicar y ejecutar dicho derecho y protegerse contra la posibilidad de que los derechos puedan ser revocados o recortados arbitrariamente.

A pesar de la solidez general de las disposiciones legales para el acceso a la información ambiental, la aplicación de dichas leyes en los países examinados es, en general, escasa. Los funcionarios y los órganos de gobierno tienen amplia discreción para decidir qué información es confidencial, qué compartir, cómo compartirlo y con quién. Muchos conceptos importantes, como, por ejemplo, qué se considera información ambiental, están poco definidos. Pocos países asignan por mandato que los organismos públicos mantengan obligatoriamente un servicio centralizado de información ambiental, y sólo alguno ha establecido requisitos para difundir la información al público sobre las declaraciones industriales en cumpli-

Tabla 1: Puntuación de las garantías legales sobre la información ambiental

La Iniciativa de Acceso buscó:	Evaluaciones nacionales		
	Baja	Media	Alta
Garantías constitucionales para el acceso a la información	Chile y los Estados Unidos no garantizan constitucionalmente el derecho del público a la información.	Hungría e India no garantizan en sus constituciones el acceso a la información, sin embargo algunas sentencias judiciales han interpretado el derecho a la libertad de opinión y a la libertad de prensa para incluir el derecho a la información.	Indonesia, Méjico, Sudáfrica, Tailandia y Uganda garantizan constitucionalmente el derecho del público a la información.
Legislación que aborde el acceso a la información de forma general, como, por ejemplo, las leyes sobre la libertad de información	Uganda no posee legislación especial sobre el acceso a la información.	India e Indonesia tienen derecho de información sobre los proyectos de ley todavía pendientes de ser aprobados.	Chile, Hungría, Méjico, Sudáfrica, Tailandia y los Estados Unidos tienen leyes sobre la libertad de información.
Legislación que aborde expresamente el acceso a la información ambiental.	Hungría, India y Uganda carecen de disposiciones legales específicas que aborden el acceso a la información ambiental, o bien el acceso a diferentes tipos de información ambiental es abordado por leyes diversas.	Ningún país en esta categoría.	Chile, Indonesia, Méjico, Sudáfrica, Tailandia y los Estados Unidos tienen disposiciones que otorgan expresamente el acceso a la información ambiental.

miento de las normativas ambientales y las prestaciones ambientales de las industrias.

Resultados: espacio para mejorar el acceso a la información

Los informes sobre el estado del medio ambiente son un modo importante para los gobiernos de informar a la población sobre el estado ambiental de sus países. Por ejemplo, la Convención de Aarhus exige que los estados firmantes publiquen informes sobre el estado del medio ambiente cada tres o cuatro años. Los resultados de la Iniciativa de Acceso demuestran que en la mayoría de los países los procesos para realizarlos son buenos y que proporcionan a los ciudadanos datos sobre la tendencia ambiental a largo plazo. Esto no significa, necesariamente, que los datos proporcionados sean siempre exactos o completos (a menudo no lo son), pero implica un esfuerzo por parte de las autoridades de proporcionar al menos un mínimo de información ambiental. En la década anterior, la mayor parte de los países examinados produjeron dos o más documentos sobre el estado del medio ambiente, ambos en formato impreso o electrónico.

Los ciudadanos tienen también buen acceso a los datos sobre la calidad del aire exterior -por ejemplo, sobre el nivel de las partículas aerotransportadas y el ozono-. La mayoría de los países hacen algún esfuerzo para difundir datos sobre el control del aire, al menos en las zonas urbanas. La prensa, la radio o Internet proporcionan a menudo actualizaciones diarias.

Por el contrario, los equipos de la Iniciativa de Acceso presentes en seis países no encontraron una difusión activa hacia el público de la información sobre el agua potable. Esos países, como, por ejemplo, Hungría y Tailandia, dispersan la responsabilidad de la recopilación de datos sobre el agua entre numerosos organismos y no introducen dichos datos independientes en un archivo central de resultados. En Hungría, por ejemplo, los datos sobre la calidad del agua los poseen tanto la Inspección para el Medio Ambiente como el Servicio de Salud pública; un ciudadano que busque una información completa de la situación del agua en Hungría debe enviar sendas solicitudes a dichos entes.

La información sobre la contaminación industrial es la que más le cuesta obtener al público, y en algunos de los países examinados es imposible obtenerla. Todos los gobiernos recogen datos sobre el nivel de cumplimiento de las industrias de la legislación ambiental del aire y el agua, pero, de las naciones investigadas, sólo Hungría y los Estados Unidos hacen públicos dichos datos rutinariamente. En Méjico, Sudáfrica y Uganda los investigadores no pudieron conseguir ninguna información sobre las prestaciones ambientales de las industrias y los sectores ni por parte de las compañías ni de los gobiernos. Los derechos de las empresas al secreto se tratan como si fueran superiores a los derechos de los ciudadanos individuales a recibir información sobre el medio ambiente, con lo que se limita el acceso a la información sobre las emisiones de las chimeneas y cañerías de dichas empresas. La mayoría de los países examinados no posee una política explícita que limite los derechos empresariales a exigir que dicha información sea confidencial y que requiera la justificación de tal reclamación.

Están entrando en juego también nuevas herramientas de apertura al público que, cuando se adopten ampliamente, prometen mejorar la accesibilidad a los datos sobre las prestaciones ambientales de las compañías privadas. Entre las más avanzadas se encuentran los inventarios de emisiones, los cuales suministran en

formato estándar una lista de las emisiones contaminantes de cada fábrica, central eléctrica u otras industrias privadas. De los nueve países evaluados, sólo los Estados Unidos tiene a disposición un inventario obligatorio de las emisiones (llamado Inventario de Emisiones Tóxicas) con la función específica de informar al público. Hungría tiene un mandato legal para establecer un sistema similar. Méjico está preparando un anteproyecto de ley para hacer obligatoria la información a la opinión pública por parte de las industrias a partir de 2003. Indonesia se está acercando a una mayor apertura de la facilitación de información a través de un sistema público de clasificación que no revela datos específicos sobre las emisiones de las compañías, pero enumera las industrias de acuerdo con su respeto por las disposiciones en materia ambiental.

La información sobre emergencias ambientales, como los vertidos químicos en el agua o el aire, explosiones e incendios en plantas industriales e, incluso, sobre desastres naturales como erupciones volcánicas y terremotos, puede tener un impacto inmediato en la seguridad y en la salud de los ciudadanos, pues afecta a su exposición al riesgo y a su capacidad de evacuar las zonas del desastre. Basándose en los análisis de 13 situaciones de emergencia, los investigadores de la Iniciativa de Acceso descubrieron que el acceso a la información varía mucho dependiendo de la magnitud y la naturaleza de la emergencia.

En la mayoría de los casos, la población recibió información oportuna y adecuada. Sin embargo, en general, los gobiernos realizaron un esfuerzo superior para proporcionar información rápidamente durante las emergencias ostensibles y de gran magnitud, esfuerzo que era inferior cuando se trataba de emergencias menores o limitadas a accidentes industriales de empresas privadas. Una razón que se podría aducir para esta situación es que los desastres de gran magnitud atraen mayor interés de los medios de comunicación y, ocasionalmente, mayor interés internacional, lo que motiva a las autoridades situadas bajo el punto de mira a proporcionar a la gente una información esmerada y oportuna sobre las amenazas a la salud y al medio ambiente natural. Los investigadores también descubrieron que una vez que la atención decae, el público tiene poco o ningún acceso a la información sobre los impactos a largo plazo de la mayoría de los hechos, sin tener en cuenta su magnitud.

Acceso a los responsables de adoptar decisiones y a las oportunidades de participación

Resultados: derechos legales mínimos para la participación pública

El derecho del público a participar a través de audiencias, Evaluaciones de Impacto Ambiental, grupos de asesoramiento, reuniones con las personas que toman las decisiones y otros eventos está articulado escasamente en los marcos legislativos y constitucionales de la mayor parte de los países. La mayoría de los marcos legislativos nacionales:

- excluye a ciertos grupos de la participación o les restringe la misma,
- no busca la participación ciudadana en algunos sectores de la economía o en algunas actividades de desarrollo (como, por ejemplo, la ubicación de una concesión maderera o minera) o
- carece de disposiciones legales adecuadas para participar en las diferentes fases del ciclo de la toma de decisiones.

Excepto en Tailandia, los derechos de los ciudadanos a la participación no están garantizados explícitamente en ninguna de las constituciones o marcos legislativos de los países examinados (véase la Tabla 2). En cambio, la participación ciudadana está generalmente regulada en documentos gubernamentales que no son de vinculación legal, como, por ejemplo, en las guías de orientación a la participación pública o en los manuales para mejorar dicha práctica.

Resultados: la responsabilidad recae en los ciudadanos

La Iniciativa de Acceso descubrió que las oportunidades de participación varían significativamente dependiendo de los organismos gubernamentales involucrados, el nivel y los objetivos de los proyectos debatidos y el tipo de política que se revise. Lo que sí destaca

en la mayoría de los casos es que el responsable de iniciar la participación en un proceso de adopción de decisiones es la población. En general, los gobiernos no se animan suficientemente a incluir al público en ese tipo de procesos. Eso es lo que sucede en el grupo de países examinados, sea cual sea su desarrollo económico o el nivel de ingresos. Por ejemplo, aunque Méjico otorgaba amplias garantías constitucionales a la participación ciudadana, en la práctica acceder a los documentos pertinentes a una decisión o asegurarse de que la consulta pública se lleve a cabo exige que las ONGs o las comunidades afectadas demuestren el interés legal que tengan y procedan a realizar una demanda formal.

Otro resultado habitual fue el de que la participación ciudadana es escasa tanto en las primeras fases de la toma de decisiones, como al final del proceso, cuando se supervisan los impactos de una decisión y se controlan su efectividad y aceptabilidad. En otras palabras,

Tabla 2: Puntuación de los derechos legales a la participación

La iniciativa de acceso buscó:	Evaluaciones nacionales		
	Baja	Media	Alta
Garantías constitucionales de participación pública, libertad de expresión y libertad de asociación	Chile, India y Uganda tienen garantías constitucionales, PERO los Tribunales Superiores de Justicia han limitado su alcance por medio de sentencias o bien algunos requisitos legales limitan las libertades de expresión y de asociación.	Hungría, Sudáfrica y Méjico tienen garantías constitucionales sólidas de libertad, expresión y asociación, pero tampoco están bien definidas por las sentencias de los Tribunales Superiores de Justicia.	Tailandia garantiza en su constitución el derecho a la participación, así como a la amplia libertad de expresión y asociación. La Constitución Americana otorga una fuerte protección a las libertades de expresión y asociación.
Disposiciones de notificación al público y de formulación de observaciones en políticas sectoriales y actividades individuales de desarrollo	Tailandia e Indonesia no poseen dichas disposiciones legales	En Chile, Hungría, India y Uganda las disposiciones legales de notificación al público y de formulación de observaciones se especifican sólo para las actividades de desarrollo individuales a través de las normas de EIA.	Méjico, Sudáfrica y los Estados Unidos tienen disposiciones legales que exigen la notificación al público y la formulación de observaciones en tipos específicos de políticas sectoriales y de actividades individuales de desarrollo.
Requisitos de notificación pública y formulación de observaciones para las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA)	Tailandia no tiene ningún requisito para la notificación y formulación de observaciones de EIA.	Hungría, India, Méjico y Uganda exigen la notificación pública y la formulación de observaciones en la fase final de las EIA.	Chile, Indonesia, Sudáfrica y los Estados Unidos exigen la notificación pública y la formulación de observaciones en diversas fases de una EIA.
Amplias definiciones legales sobre la población interesada y el interés público.	Chile, India, Indonesia, Tailandia y Uganda no definen la población interesada o el interés público en los marcos legales.	Méjico define ampliamente el interés público en la constitución, pero las normativas legales de apoyo casi siempre restringen dicha definición a las personas afectadas o dañadas por el acto/decisión público o privado.	Hungría, Sudáfrica y los Estados Unidos definen ampliamente en sus marcos legislativos a la población interesada y el interés público.

la notificación al público de las oportunidades de participación, la circulación de documentos de los proyectos y las consultas a la opinión pública tienen lugar durante las fases intermedias de la toma de decisiones, cuando los parámetros del problema o las soluciones posibles se han definido ya y antes de que se ejecuten o adopten realmente. Ello reduce la «participación» del público en la enmienda de políticas, proyectos y soluciones previamente definidos.

En los últimos veinte años, el uso de Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en la mayoría de los países ha incrementado notablemente la participación del ciudadano en la toma de decisiones que afectan al medio ambiente. Sin embargo, una EIA por sí sola no asegura la adecuada participación del público. Los investigadores de la Iniciativa de Acceso encontraron que todos los países investigados tienen disposiciones legales para la participación de los ciudadanos en las EIA pero que, en la práctica, durante dicho proceso no se consulta al público con la anticipación necesaria como para que su opinión afecte a las decisiones clave. Por otra parte, los funcionarios a menudo limitan el acceso a quienes consideran un participante «legítimo» y los proyectos que requerirían la intervención de los ciudadanos se retiran selectivamente de la revisión y evaluación e, incluso, si los ciudadanos pueden participar en el proceso de evaluación, hay muy pocas disposiciones legales que en verdad permitan incorporar su participación al informe final de la EIA.

El acceso a la justicia y a la compensación de daños

Cuando las controversias se elevan por encima de las decisiones ambientales o se ignoran los derechos de la población a la información y a la participación, se hace necesario un sistema vinculante de procedimientos de revisión y recursos judiciales. Los investigadores de la Iniciativa de Acceso encontraron que el acceso a ese tipo de resolución sistemática de las controversias por medio de procedimientos de recursos administrativos o judiciales era el elemento más débil de los tres principios de acceso.

Resultados: procedimientos escasos para la ejecución de los derechos y la revisión judicial

Como ya se ha mencionado, en la década anterior los países progresaron mucho al establecer un sistema de derechos legales a la información y a la participación en las decisiones ambientales. Desgraciadamente, dichos derechos a menudo no están definidos lo bastante adecuadamente como para aplicarlos legalmente o no se otorga a la opinión pública la «legitimación» (capacidad procesal para comparecer ante el tribunal o interponer una demanda). En otros casos, no existen procedimientos administrativos para revisar las decisiones, registrar las quejas y resolver las controversias. El resultado es que los derechos concedidos al público en la teoría, en la práctica son difíciles de llevar a cabo eficazmente.

Los investigadores de la Iniciativa de Acceso encontraron que en menos del 50% de los casos evaluados el público podía hacer uso de los recursos administrativos o judiciales para contrarrestar la manera en que las políticas ambientales nacionales o regionales se habían llevado a cabo. La situación empeora cuando se trata de otorgar concesiones madereras, mineras o de pastos, o cuando se realizan las Evaluaciones de Impacto Ambiental. En la mayoría de estos casos no se dispone de recursos administrativos o judiciales o la legitimidad se limita a las personas «afectadas», y se concede al tribunal y a los funcionarios el poder de actuar discrecionalmente y poner límites a quién tiene derecho o no (véase la Tabla 3).

La eficacia, responsabilidad e independencia de los sistemas judiciales también varía mucho entre los países examinados, lo que mina la capacidad de la gente para ejercer sus derechos de acceso.

Resultado: costos altos y procesos flojos

Los costes legales son prohibitivos para la gente normal en todos los países examinados. En Chile y Hungría, los honorarios de los abogados para defender los casos ambientales pueden costar más del 20% del promedio de los ingresos mensuales. Normalmente, los abogados de oficio se encuentran disponibles principalmente en las

Tabla 3: Puntuación de los derechos legales a la revisión o a recursos pertinentes

La Iniciativa de Acceso buscó:	Evaluaciones nacionales		
	Baja	Media	Alta
	Chile, Indonesia, Méjico, Tailandia y Uganda	India y Estados Unidos	Hungría y Sudáfrica
¿Existe algún procedimiento de recurso contra las decisiones sobre proyectos con impactos ambientales potenciales?	No existe ningún procedimiento de recurso.	Existe un procedimiento de recurso administrativo o judicial.	Existen procedimientos de recurso administrativo o judicial.
	O	PERO	Y
¿Quién posee legitimación para impugnar estas decisiones?	Las partes que no participan en el proceso de toma de decisiones no tienen poder para impugnar una decisión.	Las partes que no participan en el proceso de toma de decisiones no tienen poder para impugnar una decisión.	Las partes que no participan en el proceso de toma de decisiones tienen poder para impugnar una decisión.

grandes ciudades, no en las zonas rurales. Solo Sudáfrica posee un programa auspiciado por el gobierno con centros provinciales que proporcionan gratuitamente asistencia judicial a los pobres, y sólo los Estados Unidos y Tailandia tienen extensas redes nacionales de abogados de oficio profesionales.

Incluso cuando los honorarios no son un obstáculo tremendo para la justicia, los gastos legales incidentales se van sumando y la complejidad y prolongación del proceso judicial es una carga, lo cual es un problema muy grave para los pobres de las zonas rurales y para las organizaciones comunitarias, que carecen de tiempo y recursos para perseguir la justicia en juicios largos o para viajar a las ciudades con el objeto de apoyar un caso.

La mejora del acceso: ¿qué se necesita?

Mejorar el acceso exigirá inversiones para incrementar el suministro de información y las oportunidades de participación ofrecidas por el gobierno. La mejora del acceso también requerirá una demanda mayor de los derechos de acceso por parte de los ciudadanos, las organizaciones de la comunidad y los grupos de apoyo.

Mejorar la oferta de «acceso»

Unos pasos verdaderamente críticos para lograr la participación activa de la ciudadanía en las decisiones ambientales son el fortalecimiento de las disposiciones legales que regulan el acceso a la información, a la participación y a los recursos legales, así como trabajar con las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo dichas disposiciones. Por otra parte, los gobiernos también deben mejorar su capacidad de generar y publicar la información y de exigir y responder a la reacción pública. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, por ejemplo, subraya la necesidad de que los países mantengan un servicio centralizado de información ambiental y se comprometan a realizar consultas públicas tempranas a los interesados sobre las decisiones ambientales. Esto implica asegurarse de que la población siempre tenga acceso adecuado a la información, incluyendo las Declaraciones de Impacto Ambiental, antes de participar en las deliberaciones públicas.

Todos los países deben mejorar la preparación de su personal funcionario para lograr que el acceso a la información básica sobre el medio ambiente resulte más fácil. Los organismos de muchos países crean barreras burocráticas y mantienen actitudes de secretismo que pueden agotar fácilmente a un ciudadano cuando, por ejemplo, intenta luchar contra la ubicación de una nueva fábrica o solicita la revisión de una decisión sobre política forestal. Por norma, los gobiernos no están preparando a su personal adecuadamente, de modo que los funcionarios sean conscientes de la nueva legislación y de las implicaciones de la misma en su trabajo, o no ayudan al personal a entender el valor de la participación del público en la toma de decisiones. Sudáfrica era el único país de entre los nueve examinados en el que todos los organismos gubernamentales ofrecen a niveles diferentes una preparación del personal en relación con las nuevas normas de información ambiental y de participación pública.

Los donantes externos pueden ayudar en la tarea de construir la infraestructura del gobierno y la capacidad de hacer realidad el acceso; por ejemplo, rastrear y difundir la información ambiental resulta oneroso. Los países más pobres que mantienen centralizados los inventarios de la información ambiental integrada dependen normalmente de los fondos de otros gobiernos y contribuyentes. Así, el sistema de información sobre el medio ambiente chileno se sostiene con la ayuda de contribuyentes y Uganda mantiene -con el

apoyo de donantes- un sistema de información al público sobre las emergencias de salud muy eficaz y accesible. La dedicación del gobierno y la disponibilidad de los recursos también afecta al tema de la adecuada preparación de los funcionarios por parte del gobierno para proporcionar información, involucrar a los ciudadanos o juzgar casos judiciales relacionados con el medio ambiente.

Mejorar el acceso es imposible sin los esfuerzos de instituciones financieras, como los financiadores de la reforma energética, la electricidad, la infraestructura del agua y otros proyectos de desarrollo que producen impactos ambientales, que ayuden a los países a aplicar los principios de la adecuada gestión ambiental. Las instituciones financieras deben, primero, adoptar y aplicar los elementos de la participación pública a sus propias operaciones y, después, promover la toma de decisiones transparente por parte de sus clientes a través de sus políticas de préstamos y de requisitos. En Uganda, por ejemplo, los organismos con acceso a la financiación del Banco Mundial están más abiertos a la implicación del público en la toma de decisiones que los que no la tienen, pues el Banco Mundial ha fomentado la transparencia explícitamente a través de sus políticas de préstamo a dicho país.

Incrementar la demanda de «acceso»

La mayor parte de los equipos de investigación de la Iniciativa de Acceso comentó el escaso nivel de concienciación del público en temas de medio ambiente y de derechos de acceso. Las autoridades públicas tienen la responsabilidad de crear en los ciudadanos -directa o indirectamente- la capacidad de ejercer sus derechos a la información y a la participación. Entre las medidas referidas a la seriedad con que el gobierno se toma dicha responsabilidad, se incluyen las inversiones en educación ambiental y los esfuerzos por crear climas favorables a los grupos de presión ciudadana y a otras Organizaciones No Gubernamentales. Los gobiernos, en su mayoría, están invirtiendo en educación ambiental: en Sudáfrica, por ejemplo, se ha preparado a los funcionarios para desarrollar los materiales sobre educación ambiental e incorporarlos a los planes de estudios de todos los niveles educativos; Chile, Hungría, India, Méjico y Tailandia también están llevando a cabo esfuerzos en el campo de la educación ambiental.

Sin embargo, los países examinados por la Iniciativa de Acceso difieren en su trato y tolerancia de las ONGs ecologistas. Estos grupos actúan a menudo como catalizadores vitales de la participación pública en la toma de decisiones pro-ambientales ayudando a los ciudadanos a entender sus derechos de acceso a la información y dónde encontrar dicha información ambiental, además de representar a menudo a los individuos y a las comunidades en las deliberaciones públicas y en los juicios. Sudáfrica ofrece un buen ejemplo de lo que es un clima favorable a las ONGs: éstas no tienen que inscribirse en el juzgado ni en ningún organismo estatal para ser reconocidas como organizaciones legales y se les permite el acceso a una gran variedad de fuentes de financiación tanto nacionales como internacionales.

No sucede lo mismo en otros países. Los requisitos de la onerosa inscripción en Chile, Hungría y Uganda, la ausencia de fuentes de financiación en Uganda y las restricciones para la financiación de ONGs en India limitan la capacidad de los grupos de interés público para formarse u operar en dichos países. Por tanto, la mayoría de los gobiernos pueden promover un mayor acceso mejorando la capacidad de las ONGs locales y trabajando con ellas para delinear la nueva legislación, conducir programas educativos y evaluar los puntos fuertes y debilidades del acceso en los organismos de gobierno.

La gestión de asuntos ambientales en un mundo cambiante

El mundo de la gestión ambiental está lejos de ser estático. En las dos últimas décadas, las condiciones sociales y políticas que caracterizan la toma de decisiones sobre el medio ambiente han evolucionado rápidamente.

Los beneficios de la democracia: desde los años ochenta, el mundo es testigo de una tendencia acentuada hacia la democratización, esto es, hacia la adopción de principios democráticos para la gestión ambiental y para la participación pública. Las libertades civiles y políticas no garantizan que se tomen decisiones correctas sobre el medio ambiente, pero facilitan al ciudadano la información y la expresión de su opinión y consideran responsables de las decisiones a quienes las toman. La población que vive total o parcialmente bajo regímenes democráticos pasó de 2.500 millones, en 1981, a 3.900 millones, en 2001.

El despertar de las ONGs: desde 1985, el número de Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), como los grupos ecologistas, se ha duplicado, existiendo en la actualidad más de 40.000 inscritas. Las ONGs ecologistas, usando el poder de la publicidad para señalar la responsabilidad de los funcionarios e interponiendo demandas de alto grado en nombre de la opinión pública, han conseguido abrir una brecha en la tupida espiral de la toma de decisiones en la que los altos funcionarios y los poderosos intereses económicos han controlado las decisiones adoptadas sobre los recursos naturales y desviado la participación de la opinión pública.

La globalización inexorable: la globalización económica -la creciente interdependencia de las economías nacionales- se ha caracterizado por un aumento intenso del comercio y de la inversión internacional. Estos elementos producen el acceso a productos y oportunidades financieras de ecosistemas remotos, pero a menudo nos desconectan de las consecuencias ambientales y humanas de nuestras opciones. Más de 60.000 multinacionales operan actualmente en un mercado global con escasas restricciones ambientales y poca transparencia.

La privatización creciente: desde mediados de la década de los ochenta, los gobiernos han transferido gradualmente al sector privado algunos de sus poderes administrativos sobre los recursos naturales y el suministro de servicios como los de agua potable, el tratamiento de las aguas residuales y la energía eléctrica. Un analista estimó que los servicios de agua o de alcantarillado proporcionados por el sector privado habían alcanzado a unos 385 millones de personas en 2001. Aunque esto puede producir una eficacia mayor y la viabilidad financiera de dichos servicios, también puede acarrear serias repercusiones sociales, como pérdida de empleo o el aumento de precios, y un enfoque en los resultados en lugar de centrarse en el manejo sostenible del recurso.

La corrupción prolongada: la corrupción es una causa importante de la degradación de los recursos naturales en todo el mundo. Los expertos estiman, por ejemplo, que el 70% de la explotación forestal actual de Indonesia es ilegal y que los funcionarios corruptos a menudo encubren dicha ilegalidad. La corrupción es, por definición, uno de los mecanismos más corrosivos en la adopción de decisiones justas y participativas



y una de las señales más claras del mal funcionamiento de la gestión ambiental. Aunque la corrupción está muy extendida, la actitud de la opinión pública con respecto a ella está cambiando y se ve sometida a un ataque creciente en todo el mundo.

Los conflictos armados continuados: los conflictos armados continuados y la política que los acompaña, aparte del tumulto político y social, producen casi siempre una suerte de cortocircuito que atañe a todo proceso sistemático relacionado con la gestión del medio ambiente. La guerra puede crear refugiados ambientales, destruye o reduce los organismos gubernamentales para el medio ambiente y substituye las consideraciones ambientales a largo plazo por las necesidades de seguridad a corto plazo. En el 2000, había alrededor del mundo 25 conflictos armados en 23 países.

La nueva tecnología de la información: la difusión internacional de las tecnologías de la información -el acceso a Internet, los móviles, los buscadores de personas, el fax, el correo electrónico, los programas cartográficos, imágenes satélite- ha cambiado el equilibrio de poder entre los gobiernos, las empresas y las Organizaciones No Gubernamentales. Estas tecnologías nos ayudan a obtener información ambiental rápidamente, a compartirla y a actuar en consecuencia; a crear redes internacionales; a controlar los cambios ambientales y a hacer responsables de sus actos a las empresas. Actualmente, unos 650 millones de personas usan Internet, lo cual representa un incremento de casi un 600% en los últimos cinco años.

¿Cuál es el estado actual de la gestión de asuntos ambientales?

Nadie que conozca las tendencias ambientales actuales puede deducir que el planeta Tierra está bien gestionado. Esa simple verdad ya da una idea del pobre estado general en que se encuentra la gestión de asuntos ambientales a diferentes niveles, ya sea local, nacional o mundial. Desde la Cumbre de la Tierra de Río en 1992, la capacidad de los ecosistemas terrestres de sustentarnos se ha deteriorado en casi todas las categorías que hemos controlado. Todo ello a pesar de los tratados mundiales sobre medio ambiente que hemos negociado y el considerable progreso que hemos logrado al hacer comprender cómo funcionan los ecosistemas. La mayoría de las veces, todavía fallamos al tomar decisiones ambientales que funcionen tanto para las personas como para los ecosistemas.

Puntuación de la gestión ambiental

¿Qué tal hemos puesto en práctica los principios fundamentales de la gestión ambiental firmados en la Cumbre de la Tierra de Río hace una década? Los resultados de la Iniciativa de Acceso y los estudios de otras tendencias sobre gestión ambiental, como la descentralización, presentan un panorama mixto, con algún progreso pero con muchísimo por hacer todavía.

Primeros pasos hacia la descentralización y la cooperación regional

La tarea de transferir la responsabilidad de la toma de decisiones sobre los recursos naturales al nivel apropiado -que sea más cercano al recurso y a sus usuarios, pero que respete el tipo de ecosistemas, actualmente, un trabajo en curso en todo el mundo. La descentralización es un ejemplo de ello. Al menos 60 países en vías de desarrollo proclaman que están transfiriendo competencias políticas relativas a los recursos locales a unidades de gobierno locales. Sin embargo, los casos de verdadera descentralización, donde la autoridad real se concede a una institución local que pueda sentirse responsable ante la opinión pública de la zona -a través de las elecciones u otros medios-, son escasos.

Raramente los gobiernos nacionales están motivados para llevar a cabo una descentralización con interés por proteger el medio ambiente. En cambio, la descentralización se produce a menudo como respuesta a las presiones para que se reduzcan los funcionarios y los gastos del gobierno central. Como consecuencia, la descentralización transfiere muchas veces la responsabilidad de la gestión de recursos naturales a niveles más locales pero no concede el poder real para tomar decisiones o asignar presupuestos. En otras palabras, el organismo local se convierte simplemente en agente ejecutor de las decisiones adoptadas en otra parte, sin hacerse responsable de las mismas.

No obstante, algunos casos de descentralización más genuina en Bolivia, Filipinas, algunos estados de la India y otras partes hacen verosímil la idea de que la descentralización bien realizada pueda fomentar decisiones ambientales mejor aceptadas por la población

y más eficaces para satisfacer las metas de la gestión de asuntos ambientales.

En un proyecto piloto desarrollado en la provincia camboyana de Ratanakiri, los comités rurales a quienes las autoridades centrales concedieron fondos y autonomía decidieron trazar el mapa de sus recursos locales para poder administrarlos mejor -lo que es una respuesta directa a la preocupación de la comunidad sobre cómo proteger sus recursos básicos.

Además de la descentralización, también se han realizado algunos progresos al crearse instituciones regionales para gestionar los ecosistemas que traspasan las fronteras nacionales. Las autoridades administrativas de algunas cuencas fluviales, como, por ejemplo, la Comisión del Río Mekong, la Comisión Internacional para la Protección del Rin o la Iniciativa para la Cuenca del Nilo, han evolucionado hasta lograr coordinar las actividades de desarrollo entre los países que comparten las cuencas fluviales.

Se están creando nuevos mecanismos para abordar los problemas regionales. La Unión Europea es uno de los mejores ejemplos que muestran lo que un ente regional puede lograr en cuanto a políticas de integración transfronterizas, aunque todavía están en ciernes sus políticas ambientales para los ecosistemas. Los miembros de la UE han aceptado un conjunto de normas estándares para el medio ambiente, criterios de vigilancia y las mejoras de las prácticas para abordar la contaminación transfronteriza como la lluvia ácida. La perspectiva de convertirse en miembros de la Unión Europea ha empujado a varios países europeos a normalizar su propia legislación y políticas ambientales con las de la UE, lo que a menudo supone una mejora notable de las prácticas existentes. En tanto, la Convención Europa de Espoo proporciona un marco para realizar evaluaciones ambientales cuando los proyectos propuestos tengan repercusiones transfronterizas.

A pesar de todo, el desarrollo de mecanismos regionales con auténtico poder y mandatos para los ecosistemas está todavía en una fase incipiente. En general, estos esfuerzos regionales son poco numerosos, de experiencia limitada y, excepto en la UE, con poderes mayormente circunscritos para no infringir la soberanía nacional. Los mecanismos de ejecución pueden ser débiles o inexistentes y, por ello, el respeto hacia las disposiciones legales se convierte esencialmente en voluntario. En este punto, tales acuerdos pueden funcionar mejor como canales para compartir la información entre las partes -lo que ya en sí supone un importante logro-. Sin embargo, éstos no se han convertido todavía en centros de innovación directiva o en un ideal progresivo que traspase las fronteras.

El acceso: una brecha entre la política y la práctica

Hoy día los gobiernos toman decisiones que afectan al medio ambiente con un grado de franqueza y transparencia que habría sido inconcebible hace tan sólo una década. Cuarenta y cuatro países desarrollados y en desarrollo han adoptado leyes de «acceso a la información» que imponen al gobierno la obligación de brindar información. La nueva legislación en materia ambiental también está comenzando a hacer que la información ambiental esté a disposición del público y sea la base de una participación informada.

Los gobiernos también están mostrando una comprensión mayor con respecto a la necesidad de identificar e involucrar a la población en las políticas y planes de desarrollo. En los últimos 30 años, los organismos de gobierno han pasado de tan sólo informar públicamente, o de realizar audiencias públicas relacionadas con proyectos de alto impacto ambiental, a poner en práctica ejercicios de construcción de consenso y de políticas de diálogo y a crear comités asesores para la gente involucrada; y algunas grandes empresas, incluidas algunas muy contaminantes, están empezando a brindar información públicamente y con detalles sobre sus emisiones, prácticas y metas. La entrada en vigor en octubre de 2001 de la Convención de Aarhus, que encierra un compromiso detallado sobre los principios del acceso en la legislación internacional, refleja el progreso logrado por algunos países al adoptar, a partir de la Cumbre de la Tierra de Río, las normas de la correcta gestión de asuntos ambientales.

Pero los recientes resultados de la Iniciativa de Acceso sugieren que la evolución hacia sistemas de acceso verdaderamente abiertos, participativos y eficaces se realiza gradualmente. Todavía hay mucho por hacer para transformar las promesas gubernamentales y los compromisos legales en una práctica eficaz e integrada del acceso a la información, a la participación pública y a la justicia.

Muchos de los nueve países que la Iniciativa de Acceso examinó han promulgado disposiciones legales que garantizan el acceso a la información y a la participación en materia ambiental. Aún así, los países examinados comparten la misma debilidad al tratar de imponer dichas leyes y compromisos. Las disposiciones para el acceso son más pasivas que activas. Los países recogen información sobre el respeto de las leyes contra la contaminación por parte de las industrias, pero después no suministran los datos a los diferentes organismos para que los pongan a disposición pública. Los gobiernos siguen de cerca los cambios que se han producido en la calidad del medio ambiente a lo largo del tiempo, pero no ofrecen al público ningún detalle ni diferentes tipos de presentación de la información ambiental. Los países aprueban nuevas leyes de acceso, pero no preparan ni a los funcionarios públicos ni a los jueces para esos nuevos derechos y toleran una cultura prolongada de secretismo e indiferencia hacia el interés público.

Es responsabilidad de la opinión pública identificar las oportunidades que permitan que sus opiniones sean escuchadas. En general, el público es el responsable de iniciar la participación o de ejercer sus derechos legales. Por un lado, y de forma positiva, los gobiernos están intentando involucrar gradualmente a la opinión pública en las decisiones sobre los nuevos proyectos, requiriendo su participación durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. Sin embargo, la participación pública está a menudo demasiado limitada a todos los niveles o interviene demasiado tardíamente en el proceso como para que resulte útil. Ninguno de los países examinados por la Iniciativa de Acceso tiene un mecanismo preparado para rastrear si la opinión de los ciudadanos influye verdaderamente en las decisiones o cómo influye.

En cuanto al acceso a la justicia, cada vez hay más leyes o tribunales que apoyan los derechos del público a impugnar las deci-

siones ambientales, a obtener información o a demandar por daños y perjuicios. Sin embargo, en algunos países el acceso a la justicia está limitado por interpretaciones obtusas de la definición de información, encubiertas por las leyes sobre la libertad de información o sobre quién tiene derecho legal a entablar un pleito. Los costes de los Tribunales Superiores de Justicia y los largos procesos son también obstáculos importantes.

Incapacidad de situar el medio ambiente en primera línea

Una de las explicaciones primordiales de la falta de progreso en el cumplimiento de las metas de la Cumbre de la Tierra de Río es el continuo fracaso de no introducir las ideas pro-ambientales en las principales decisiones económicas y de desarrollo. En el plano nacional, los ministerios de Medio Ambiente siguen siendo débiles y, como mucho, operan al margen de las decisiones políticas importantes. La mayoría de las decisiones están impulsadas todavía por modelos económicos tradicionales que no incorporan los costes del deterioro ambiental. El hecho de que no se espere que asista ningún ministro de hacienda o de finanzas o negociadores del comercio a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo es una evidencia clara de la continua marginación del medio ambiente y su alejamiento de las áreas económicas clave del comercio y las finanzas.

Por otra parte, los organismos encargados de la administración de los recursos naturales, entre los que se encuentran los ministerios de Agricultura, Silvicultura y Minería, aún tienen como prioridad la producción de bienes a corto plazo en vez del suministro a largo plazo de servicios y bienes producidos por el ecosistema. En la Unión Europea y en los Estados Unidos, por ejemplo, sólo una fracción de los enormes subsidios agrícolas distribuidos anualmente está dirigida a la conservación del ecosistema.

Esta falta de integración a nivel nacional se proyecta también en las políticas económicas internacionales. El comercio internacional y los acuerdos de inversión se siguen desarrollando sin que se preste atención a cómo pueden minar involuntariamente los objetivos ambientales nacionales e internacionales. Por ejemplo, aunque el Tratado de Libre Comercio norteamericano (TLC) ha sido aclamado favorablemente por incluir un innovador acuerdo sobre medio ambiente, también contiene una disposición de ley que podría invalidar la efectividad de la normativa ambiental nacional porque permite a las grandes empresas demandar por daños si los cambios normativos -como las nuevas leyes sobre la contaminación- ocasionan pérdidas económicas.

Un área de progreso destaca. Muchas comunidades locales de todo el mundo se han mostrado partidarias de adoptar los planes de acción que tratan de integrar sus metas sociales y económicas con las ambientales. Más de 6.400 gobiernos locales de 113 países han adoptado o están a punto de formular planes de «Agenda 21 Local», que identifican las formas en que las comunidades pueden dirigirse hacia el desarrollo sostenible mejorando la eficacia del transporte, la gestión de los recursos hídricos y de los residuos y la planificación del uso de los suelos. Dichos planes son principalmente automotivadores y autofinanciados y demuestran que la energía más creativa para la integración ambiental se está generando hoy día a nivel local.

Un sistema ad hoc e ineficaz de gestión ambiental internacional

En las tres últimas décadas, según la concienciación ambiental ha ido echando raíces, los países se han esforzado por crear un sistema coherente para la gestión de los asuntos ambientales mundiales. De todo ello, los elementos más visibles son los aproximadamente 500 acuerdos ambientales internacionales ahora en vigor. Unos 150 de ellos son acuerdos globales y los otros incluyen un grupo de partes más limitado.

Algunos de estos acuerdos, como el Protocolo de Montreal, la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies en Peligro (CITES) y algunos de los tratados regionales, han acumulado auténticos récords de éxitos. Tres décadas de negociaciones de dichos tratados han generado también otros beneficios: mayor concienciación a nivel internacional de los problemas ambientales, acuerdos sobre objetivos y definiciones comunes, creación de asociaciones útiles y un órgano de experiencia aplicada que hará más fácil el progreso futuro. Quizás uno de los adelantos más notables haya sido el surgimiento, a través de la cooperación supervisada y de la consulta científica, de una capacidad global de evaluación de las amenazas ambientales más rápida.

Por desgracia, nuestras evaluaciones se quedan cortas al pasar a la acción. De hecho, nuestros prodigiosos esfuerzos en el campo de la diplomacia ambiental han fracasado sonoramente cuando se ha tratado de avanzar seriamente para afrontar los retos ambientales mundiales más acuciantes -al menos según se desprende de las evaluaciones sobre las tendencias ambientales actuales.

Por ejemplo, la Conferencia de las Partes de la Convención sobre la Diversidad Biológica -uno de los resultados más notables de la Cumbre de la Tierra de Río- admitió recientemente que, a pesar de dicho tratado, la «diversidad biológica» se sigue destruyendo a ritmos sin precedente a causa de las actividades humanas.

Esta relación general de resultados escasos no aporta ninguna sorpresa. Un reciente estudio de la Universidad de las Naciones Unidas señala que pocos tratados ambientales contienen objetivos y calendarios específicos o adecuadas disposiciones legales para su ejecución y que la financiación es el eterno problema. Otro problema sistemático es que los actuales acuerdos pro-ambientales han surgido ad hoc y escasamente coordinados, según los ciudadanos se iban concienciando de cada nuevo problema ambiental, como la lluvia ácida, la reducción de la capa de ozono estratosférico o el cambio climático; dichos acuerdos reflejan un enfoque monotemático sobre administración ambiental y no han surgido de una perspectiva integrada que observe las causas comunes del deterioro ambiental y, generalmente, tampoco se encuadran dentro de una referencia concreta a los ecosistemas.

Los organismos internacionales creados especialmente para afrontar los problemas ambientales, como la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CSD), el Fondo Global del Medio Ambiente (GEF) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, se enfrentan también a tareas desalentadoras para facilitar el consenso mundial, cumplir eficazmente sus amplios mandatos y financiar sus actividades. Así, mientras el CSD ha creado un foro internacional para suscitar problemas ambientales, su efecto en las políticas nacionales y en la aplicación de la Agenda 21

-el plan de acción de la Cumbre de la Tierra para el Desarrollo Sostenible- ha sido insignificante. Al mismo tiempo, una reciente evaluación del GEF demuestra que éste se está convirtiendo gradualmente en un mecanismo útil para ayudar a las naciones en desarrollo a consolidar sus prioridades en materia ambiental en algunas áreas clave y a progresar cumpliendo las condiciones de los tratados ambientales que firmaron -un logro que no se debería minimizar-. Sin embargo, su éxito se limita, necesariamente, por la escasez de fondos y nadie afirmaría que pueda abordar adecuadamente las enormes necesidades de financiación para el medio ambiente de las naciones en desarrollo.

Se están realizando hoy día muchos esfuerzos para armonizar los diferentes acuerdos internacionales en materia ambiental, con objeto de concentrar los recursos mundiales y la atención más eficazmente. Posteriores esfuerzos se llevarán a cabo en la próxima ronda de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio, con objeto de asegurar que el régimen de comercio global no mine las leyes ambientales nacionales e internacionales. Por nuestra parte, podemos cobrar ánimos ante la determinación de la comunidad internacional de llevar adelante las negociaciones finales del Protocolo de Kioto que abordan el tema del cambio climático, a pesar de la retirada unilateral de los Estados Unidos de dicho tratado. Pero estos hechos positivos no son suficientes para enfrentar la fuerte renuencia de algunas naciones a respaldar los costes políticos y financieros nacionales necesarios para convertir los tratados ambientales en instrumentos de ejecución y vitales que estimulen acciones nacionales significativas.

Los resultados

A nivel mundial, nuestra capacidad de adoptar con coherencia decisiones ambientales que protejan los ecosistemas, que informen sobre la participación ciudadana y que satisfagan la necesidad de justicia es bastante escasa. En el plano internacional existe un compromiso figurado sobre los objetivos de desarrollo sostenible y de toma de decisiones participativa; sin embargo, el compromiso es menor cuando se trata de introducir esos objetivos en las políticas nacionales, en las prácticas de adopción de decisiones y en el plan de los organismos gubernamentales. Como consecuencia, aún existen limitaciones al acceso del público a la información ambiental, a una verdadera participación y a la compensación cuando fracasa el proceso de decisión.

Otros resultados refuerzan la escasa adecuación de nuestra actual gestión de asuntos ambientales. Los esfuerzos de descentralización nacional todavía tienen que conducir a una delegación significativa de las competencias de la toma de decisiones sobre recursos naturales en el plano local. Las políticas comerciales e inversoras que guían nuestras decisiones son invisibles para el público e indiferentes a los problemas ambientales. Los acuerdos y organismos internacionales creados para abordar los problemas ambientales mundiales tienen misiones muy importantes pero escasos poderes para hacer cumplir las condiciones, además de fondos insuficientes. Los éxitos a nivel local demuestran que una buena gestión de asuntos ambientales es posible, pero que no puede ser completamente eficaz sin un fuerte apoyo nacional e internacional.

Hacia una mejora del equilibrio

El equilibrio significa tomar decisiones ambientales que favorezcan la salud del ecosistema, que traten a las personas justamente y que, aún así, tengan un sentido económico. Se nos escapa ese equilibrio, a juzgar por lo que muestran claramente las tendencias ambientales globales. ¿Cómo podemos lograr una mejora del equilibrio? Hay al menos cinco pasos que deben definir nuestro avance hacia una mejor gestión del medio ambiente:

Invertir en modelos de gestión ambiental que respeten los ecosistemas

Nuestra gestión de asuntos ambientales debe ajustarse a la realidad de cómo está organizada la biosfera, pues de otro modo no se podrá cubrir las necesidades humanas con las capacidades biológicas de la Tierra. Los ecosistemas son las unidades biológicas primarias del planeta -la fuente de todos los bienes y servicios procedentes del medio ambiente en los que confiamos para vivir y el fundamento esencial de la economía mundial-. Por consiguiente, deberían ser el centro lógico de nuestros esfuerzos de gestión y el punto de referencia de nuestras decisiones en materia ambiental -lo que denominamos «enfoque ecosistémico» de la gestión ambiental.

Si queremos que los ecosistemas sean la unidad primordial de la gestión económica, debemos fomentar una gestión de los asuntos ambientales innovadora, que dé credibilidad a dicha unidad y que adopte decisiones con respecto a ella. Esto significa en muchos casos promover una gestión descentralizada de los recursos naturales para que los interesados locales adquieran un papel primordial en la gestión de los ecosistemas de su interés. Requiere también una atención regional más amplia -un ejemplo sería la utilización actual de los organismos gestores de las cuencas fluviales como enlace hacia un grupo más amplio de usuarios en varias jurisdicciones-. Pero éstos no son modelos rígidos o exclusivos, y en el mundo real puede desarrollarse una gran variedad de nuevos programas institucionales y económicos que conecten a los usuarios con los ecosistemas de los que dependen en beneficio de ambos.

En Quito (Ecuador), por ejemplo, los usuarios del servicio hídrico de la ciudad pagan una pequeña cuota a un fondo especial para proteger la cuenca fluvial de la Reserva Antisana, fuente de suministro de agua a la ciudad. De esta forma, los ciudadanos se ven a sí mismos como parte interesada en un ecosistema distante y han decidido ayudar a gestionar y pagar el servicio vital que ofrece. A nivel más amplio, el proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano proyecta su visión de un paisaje biológica y económicamente viable en siete países centroamericanos. El proyecto vincula los esfuerzos planificados por la comunidad local y la gestión de áreas protegidas a lo largo de la ruta del corredor, haciendo hincapié en encontrar usos económicos de la tierra por todo el corredor que ayuden a mantener su riqueza ecológica -como la agricultura de baja intensidad y la silvicultura-. El plan combina eficazmente los objetivos ecológicos regionales con un planteamiento descentralizado y comunitario de la gestión del paisaje.

En algunos casos, lograr que nuestra gestión de asuntos ambientales cumpla con los ecosistemas significará llevar a cabo una reestructuración de los actuales organismos gestores o crear

nuevas instituciones y vínculos que reflejen mejor la escala real y el dinamismo de los ecosistemas. Ello no implica el abandono total de la estructura centralizada de la mayoría de los organismos estatales, que pueden continuar proporcionando una importante coordinación, supervisión o incluso funciones de vigilancia, aun cuando hayan delegado algunos de sus poderes discrecionales a otros niveles; pero sí implica más flexibilidad para equiparar los ecosistemas a estructuras de gestión económica.

Construir la capacidad de participación pública

Para que la reformulación de la gestión de recursos naturales que respete los ecosistemas tenga éxito, resulta crucial la aplicación cuidadosa de los principios de acceso y de participación. La gestión de los ecosistemas implica inevitablemente realizar compromisos entre los diferentes tipos de uso del ecosistema. Por ejemplo, un bosque puede gestionarse para aumentar al máximo la producción de madera y de pulpa a través de la tala intensiva, pero sólo si se realizan compromisos de intercambio con algunas de sus capacidades potenciales para apoyar la biodiversidad, la agrosilvicultura o el turismo ecológico. La participación pública aporta los únicos medios razonables para negociar tales compromisos de una manera justa y para asegurar que los objetivos que guían las acciones diarias de los organismos gestores de recursos naturales reflejen las prioridades de la comunidad involucrada.

Sin embargo, muchas veces la participación pública se ve amenazada por la incapacidad de los organismos gubernamentales, de las patronales y otras instituciones para la gestión ambiental de proporcionar información pertinente, coordinar el proceso de participación pública y aceptar dicha participación. Paralelamente, la gente a menudo no conoce sus derechos al acceso en materia ambiental o cómo usarlos y no comprende el contexto general de las decisiones que afectan a su vida. Ambos problemas requieren atención.

Un primer paso es asegurarse de que las instituciones involucradas en la gestión ambiental reconozcan, como parte de su misión crucial, la necesidad de construir la capacidad de participación de la población. Eso significa comprometer personal y recursos del presupuesto para hacer que las oportunidades de acceso sean claras y concretas. También significa comprometerse a procurar que la gente adquiera una educación básica en materia ambiental. Para los empresarios significa prestar mayor atención a los códigos de buena conducta empresarial, que reconozcan los intereses de dicha comunidad, la adopción de procesos claros de información sobre el medio ambiente, que pondrán a disposición del público, y el establecimiento de vínculos y relaciones con la comunidad.

Otra manera importante de construir la capacidad social para la participación en la adopción de decisiones sobre el medio ambiente es proporcionar unos buenos cimientos para el crecimiento de las ONGs y otros grupos de la sociedad civil, lo cual implica fortalecer sus derechos de acceso a la información a través de la libertad de prensa y de las leyes de libertad de información, así como reconocer su derecho a representar a sus miembros en las decisiones de cualquier foro. También requiere que se reconozca y establezca su capacidad de responder rápidamente a las necesida-

des de la comunidad y proporcionar los servicios que el gobierno no suministra de forma eficaz. Autorizar a los grupos de la sociedad civil a gestionar el medio ambiente implica algo más que tolerancia oficial: implica el apoyo activo para la creación de vínculos entre estos grupos, las agencias gubernamentales y el mundo empresarial.

Reconocer la legitimación de cada interesado en las decisiones ambientales

El compromiso para construir la capacidad de participación pública debe incluir la ampliación de la definición de quién es la gente afectada. Dentro de la «unidad gestora» del ecosistema, ¿quién debe tener el poder para influir en las decisiones o negociaciones que afectan a algunos bienes o servicios del ecosistema?

Tradicionalmente, las partes con influencia y acceso han sido pocas -lo que provoca tensión pública, resistencia local a las decisiones y un reparto incorrecto y desequilibrado de obligaciones y recompensas-. La equidad y la aceptación públicas de las decisiones sobre cómo gestionar o desarrollar un recurso tendrán lugar solamente si arraiga un criterio mayor sobre la legitimación en materia ambiental.

Un modelo útil podría ser el enfoque de «derechos y riesgos» recientemente señalado por la Comisión Mundial de Presas para guiar las decisiones que atañen a grandes proyectos de desarrollo como es el caso de las presas. Con ese enfoque, cualquiera que tenga un derecho (como el derecho al agua) o que se enfrente a un riesgo a causa de una acción propuesta (como el del desplazamiento de una presa) debe tener la oportunidad de participar en el proceso de la toma de decisiones. Ello no incluye simplemente a los que residen en dicho ecosistema, sino también a quienes dependen de él o lo valoran, no importa dónde vivan. Ningún derecho se considera superior a los demás de forma automática y se realizan esfuerzos para evitar que se comercie tan sólo con las ganancias y las pérdidas como si se tratara de un «juego de suma cero». Por lo que se refiere a los ecosistemas, también es importante reconocer la legitimación de quienes pueden hablar por el propio ecosistema, tanto si son miembros de una ONG ecologista, como si son científicos pertenecientes a un organismo estatal responsable de la gestión del ecosistema.

Insistir en la sostenibilidad de todos los sectores económicos

Muchos impactos ambientales actuales tienen su origen en decisiones que se toman fuera del ámbito tradicional de dichas decisiones y que se centran en la explotación de recursos o la gestión de parques. Estos impactos están impulsados por decisiones más amplias de desarrollo económico, comercial e inversor. Debemos ampliar nuestra definición de gestión ambiental de forma que incluya estas áreas si queremos revertir el deterioro ambiental que nos rodea. No es suficiente que sólo los organismos gestores de los recursos naturales adopten un enfoque ecosistémico y un enfoque participativo en la adopción de las decisiones. Aceptar la sostenibilidad del medio ambiente como mandato principal debe calar también profundamente en todos los sectores del gobierno y del mundo empresarial que están fuera del ámbito «ambiental».

La privatización es un ejemplo de cómo este mandato podría procurar beneficios importantes e inmediatos. Cuando los gobiernos

privatizan la responsabilidad del suministro de agua o de electricidad, deben asegurarse también de que están confiriendo la responsabilidad de la administración del medio ambiente y de un servicio justo. En otras palabras, los contratos deben estructurarse de forma que a las empresas se les pida explicaciones o se las recompense por sus prácticas de ahorro de agua, generación de energía ecológica o extensión del servicio a las áreas de ingresos bajos y demás prácticas beneficiosas.

La sostenibilidad del medio ambiente también puede convertirse en un principio orientador para los organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Organismos de Crédito a la Exportación y otros miembros de la comunidad financiera internacional. Ello implica que dichos entes deben reconocer explícitamente la protección del medio ambiente como factor legítimo que modere las políticas comerciales e inversoras. En la práctica, significa asegurarse de que dichas políticas no minen directamente o indirectamente los actuales acuerdos internacionales de protección del medio ambiente ni interfieran con las leyes ambientales nacionales. Dichas instituciones también deben adoptar una mayor transparencia y participación en sus prácticas de adopción de decisiones internas, las cuales todavía no están muy claras a los ojos del público.

Evaluar el progreso de la gestión de asuntos ambientales como indicador ambiental clave

La gestión de asuntos ambientales está alcanzando un perfil superior al de otras épocas. La discusión y la experiencia han conducido a la comunidad internacional al logro de al menos algún acuerdo sobre las normas correctas de gestión ambiental y su importancia para la mejora de los resultados ambientales a largo plazo.

Pero en algunos aspectos esto sólo ha puesto de manifiesto la dificultad que representa hablar claro sobre el estado de la gestión ambiental. Ni los países desarrollados ni los que se están desarrollando evalúan habitualmente los indicadores de transparencia, participación o actuación de la sociedad civil como medida de las prestaciones ambientales. Como consecuencia, es imposible evaluar nuestro progreso hacia unas buenas metas de gestión ambiental.

Los resultados de la Iniciativa de Acceso demuestran dos cosas: la viabilidad y el valor de los indicadores que vigilan la gestión ambiental -como el nivel del acceso público a los informes de impacto ambiental o la facilidad para impugnar la decisión del gobierno ante un tribunal-. El marco de la Iniciativa de Acceso proporciona un modelo que puede aplicarse o adaptarse rápidamente a las necesidades de cada nación. Adoptar dicho marco de vigilancia, ya sea por el propio gobierno o por una ONG local, y hacer públicos los resultados es, probablemente, el paso más concreto e inmediato que las naciones pueden dar para fomentar la correcta gestión de asuntos ambientales a corto plazo.

Decisiones para la Tierra

La gestión ambiental aparece hoy día en la agenda mundial como jamás lo ha hecho. A medida que van surgiendo movimientos democráticos y las ONGs despiertan a un nuevo activismo, los problemas

de transparencia y justicia saltan a la luz de forma concreta. Lo mismo sucede en el panorama de los temas ambientales. De hecho, hay un descontento creciente respecto a la gestión ambiental en todos los países del mundo. En el año 2000, una encuesta internacional de Gallup registró que en 55 de los 60 países encuestados la mayoría de la gente pensaba que sus gobiernos no estaban empeñándose lo bastante en abordar los problemas del medio ambiente. «Corrupto» y «burocrático» fueron las dos descripciones más usadas para caracterizar a sus gobiernos.

Al mismo tiempo, un consenso mundial ha surgido de los principios básicos de la correcta gestión ambiental: acceso, participación, transparencia, nivel apropiado y enfoque ecosistémico, los cuales forman el conjunto de herramientas básico para tener una población educada y con poder de decisión -el avance más potente para mejorar las decisiones ambientales.

El futuro vive en las decisiones que adoptamos ahora. Progresar hacia una mayor transparencia y responsabilidad de nuestras decisiones, hacia una mayor participación y equidad de nuestras opciones en materia ambiental, es el modo en que podemos adoptar las mejores decisiones para la Tierra.

Un mundo de decisiones

¿Cómo está enfrentándose a los retos de la gestión ambiental la gente en todo el mundo? Desde la parcela del jardín a los terrenos de propiedad pública, los estudios de casos que aparecen en Recursos Mundiales 2004 exploran la dificultad de adoptar decisiones pormenorizadas y eficaces sobre el uso del ecosistema, así como la creatividad, la adaptación y la experimentación enormes que requiere lograr el éxito. Algunos casos estudiados ilustran el poder de una comunidad informada; otros, las dificultades y los beneficios de integrar los objetivos económicos con los ambientales. Por último, otros casos examinan las tensiones surgidas entre los enfoques tradicionales y las nuevas ideas, entre las necesidades humanas inmediatas y la salud del medio ambiente a largo plazo, entre los objetivos grandiosos y los resultados prácticos.

Mujeres, agua y trabajo: el éxito de SEWA

En toda la India las mujeres son normalmente responsables del suministro de agua para la familia y a menudo para la irrigación de la cosecha, pero en general son los hombres quienes ejercen el poder real sobre las decisiones relacionadas con el agua. En varios pueblos de Gujarati los «comités para los cursos de agua», formados principalmente por mujeres, están empezando a cambiar esa dinámica. Sostenidos por un único sindicato llamado «Asociación de Autoempleo para las Mujeres» (SEWA), los comités para el agua dirigidos por mujeres han comenzado a actuar forrando los estanques rurales para prevenir la contaminación salina, adoptando prácticas agrícolas de ahorro de agua y construyendo tejados que recojan el agua pluvial. Según se van llenando los depósitos que recogen el agua y los estanques locales, las mujeres ven que sus opiniones se toman en consideración y que su experiencia en relación con otros asuntos de la vida del pueblo se respeta.

La Mina Ok Tedi: la muerte causada por los vertidos

La empresa BHP Billiton, constructora de la mina Ok Tedi en Papúa-Nueva Guinea, reconoció que los vertidos de residuos mineros en el río local han producido un desastre ambiental que amenaza las vidas y el sustento de la población local para los próximos 50 años al menos. Aún así, el gobierno de Papúa-Nueva Guinea ha concedido a la compañía la indemnidad legal sin restricción en todo lo relativo a la contaminación y destrucción que ha ocasionado y que causará en el futuro. Con gobiernos a menudo tan ávidos de obtener beneficios financieros procedentes de una mina de oro o de cobre, probablemente la responsabilidad no va a provenir de la legislación y normas nacionales, sino de la presión pública, de los tribunales y de los esfuerzos de las ONGs para asegurar que las comunidades mineras expresen su opinión sobre el uso y protección de su ecosistema.

Hacia unas olimpiadas ecológicas

Los atletas se concentran en el bronce, la plata y el oro, y el Comité Internacional de los Juegos Olímpicos se concentra en el enfoque

Una mejor gestión ambiental para los ecosistemas sostenibles

Invertir en modelos de gestión ambiental que respeten los ecosistemas
Hacer de los ecosistemas la unidad primordial del manejo y gestión ambientales.

Construir la capacidad de participación pública
Aumentar la educación de la población en temas ambientales y su capacidad para aportar ideas útiles a las decisiones ambientales. Incrementar el deseo y la capacidad del gobierno de brindar información ambiental y aceptar la participación pública.

Reconocer la legitimación de cada persona involucrada en el medio ambiente.
Ampliar la definición de quién puede participar en las decisiones en materia ambiental, para incluir a todas las partes afectadas.

Insistir en la sostenibilidad en todos los sectores de la economía
Incorporar la sostenibilidad a los mandatos de los organismos, del mundo empresarial y de las instituciones financieras, más allá de los sectores habitualmente relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.

Evaluar la gestión ambiental como indicador clave en materia ambiental
Vigilar e informar públicamente sobre los indicadores relativos a la gestión de asuntos ambientales, tales como la transparencia, el acceso a la información y la participación pública.

ecológico. En 1994, el Comité sumó el «medio ambiente» a los principios olímpicos de deporte y cultura. Normalmente, la ciudad que organiza los Juegos Olímpicos involucra en la preparación a asociaciones civiles locales que ayuden a crear los objetivos ambientales de los juegos y a señalar las prioridades de la región.

Las ambiciones de las ciudades organizadoras en materia ambiental y el grado de implicación local cambian con cada Olimpiada. Sin embargo, en muchos Juegos Olímpicos recientes se ha demostrado que los grandes eventos, los procesos de participación y las asociaciones creativas público-privadas pueden convertirse en medios apropiados para integrar las metas ambientales y económicas y los intereses locales y globales.

El caso de los mejillones: cambio de opinión sobre la Reserva Mapelane

El objetivo era laudable: proteger los recursos naturales. Pero cuando el gobierno de Sudáfrica estableció en 1984 la Reserva Natural de Mapelane en la costa de Sokhulu, se olvidó de los habitantes locales que dependían de la recogida de mejillones en dicho lugar. Siguió años de conflicto violento entre los guardabosques del parque, los recogedores aficionados y los mariscadores «profesionales». Ahora, bajo la influencia de un investigador de la Universidad de Cape Town, los trabajadores del parque están logrando un acuerdo con los mariscadores locales al reconocerles el derecho a utilizar los recursos del parque dentro de unos límites sostenibles y trabajando juntos para determinar cuáles son los límites y cómo lograrlos de modo eficaz.

La revolución iraní: en un pueblo se comprueba la democracia en materia ambiental

Aportando su propia energía, abordando sus prioridades, aprovechando su propia creatividad, los 2.700 residentes del pueblo de Lazoor (Irán) están desarrollando una iniciativa ambiental ejemplar basada en las novedades sobre la toma de decisiones en relación con la agricultura, el riego y los bosques. A pesar de que el control y la planificación del gobierno central son fuertes todavía en la mayor parte de Irán, este pueblo diminuto y algunos otros de la cuenca fluvial se han transformado en democracias con raíces ecológicas con el pleno apoyo del gobierno. En Lazoor, los residentes han plantado casi 7.000 árboles de fruta y nogales, han construido terrazas y terraplenes para controlar la inundación, y están programando futuras arriesgadas inversiones económicas, como la instalación de una fábrica de agua mineral y la creación de un jardín de plantas medicinales.

Chicago Wilderness: la salvaguardia de la vida silvestre urbana

Una coalición impensable está convirtiendo 200.000 acres de parques y zonas silvestres de Chicago en una infraestructura verde

urbana tan esencial y estimada como las carreteras y el alcantarillado. El grupo, llamado Chicago Wilderness, persigue pequeños proyectos de barrio y de educación en biodiversidad en las escuelas, al tiempo que aporta su contribución a los esfuerzos de planificación regional. Este grupo incluye a asociaciones científicas; organizaciones ecologistas locales y nacionales; administradores de recursos del condado, estatales y federales; planificadores regionales y empresas privadas. Subrayando la contribución del hábitat natural a la economía de la zona y al estilo de vida, Chicago Wilderness ha iniciado la construcción de un modelo razonable para el manejo del ecosistema urbano que otras ciudades están empezando a aplicar.

El Corredor Biológico Mesoamericano: Siguiendo el camino de la pantera

A mitad de los años noventa, cuando la Wildlife Conservation Society (Sociedad de Conservación de la Fauna) inició un proyecto llamado Paseo Pantera o Path of the Panther, imaginaron una cadena de corredores de áreas naturales que conectasen los parques existentes y las áreas protegidas desde Panamá a Méjico. Cuando el plan chocó con la realidad de una población en crecimiento que aspiraba a mejorar su existencia, el corredor continuo se ramificó en un sistema de zonas tapón y zonas de conexión, donde el desarrollo económico tomaría la forma de cultivos, silvicultura y turismo natural de bajo impacto ecológico.

Este compromiso ha hecho que el proyecto, también conocido como Corredor Biológico Mesoamericano, sea mucho más atractivo para los gobiernos regionales y los fondos de desarrollo, si bien muchos se preguntan si protegerá la biodiversidad amenazada de la región.

Trazando el curso del futuro de la Tierra

La Carta Constitucional de la Tierra es una declaración de valores comunes y aspiraciones para un futuro sostenible. Individuos y organizaciones de todo el mundo han colaborado en su formulación durante una década, desde la Cumbre de la Tierra de Río. Cuatro principios fundamentales y dieciséis objetivos específicos expresan las preocupaciones ambientales haciendo hincapié en la justicia social y económica y en el respeto de los conocimientos tradicionales y la diversidad cultural.

Armados con este documento, las comunidades locales y los gobiernos nacionales están explorando la utilización del espíritu ético de la Carta como herramienta educativa, para centralizar el diálogo y como marco político y de acción. Un desafío importante es adjuntar a la Carta de la Tierra indicadores específicos y evaluadores para que los gobiernos y las autoridades locales puedan calibrar su progreso hacia la sostenibilidad, la pormenorización, la justicia económica y el respeto a la naturaleza.

Los siete elementos de la gestión de asuntos ambientales

1

Las instituciones y leyes: *¿Quién hace y obliga a respetar las normas jurídicas sobre el uso de los recursos naturales? • ¿Cuáles son esas normas y las penas por no cumplirlas? • ¿Quién resuelve las controversias?*

Los ministerios, las juntas regionales para el control del agua o de la contaminación, los departamentos de zona y las juntas del gobierno local, los organismos internacionales como las Naciones Unidas o la Organización Mundial del Comercio, las asociaciones comerciales e industriales. • Las leyes, políticas, normas, tratados económicos y ambientales y los regímenes de aplicación de los mismos, así como los códigos de conducta empresarial. • Los tribunales y los paneles administrativos de revisión.

2

Los derechos de participación y representación: *¿Cómo puede la población incidir en las leyes que atañen a los recursos naturales o impugnarlas? • ¿Quién representa a quienes utilizan los recursos naturales o dependen de ellos cuando las decisiones sobre dichos recursos son un hecho?*

Las leyes sobre la libertad de información; las audiencias públicas, las revisiones judiciales y los períodos para formular alegaciones sobre planes y acciones ambientales; la capacidad para poder demandar ante los tribunales, presentar una reclamación o interponer un recurso administrativo contra una norma o decisión. • Los legisladores elegidos, los representantes designados, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que representan a la población local o a otros interesados en el medio ambiente.

3

El nivel de autoridad: *¿En qué nivel o escala -local, regional, nacional o internacional- reside la autoridad que controle los recursos?*

Distribución de la capacidad de crear normativas, hacer presupuestos e invertir oficialmente en los diferentes niveles de gobierno (por ejemplo, la oficina forestal local, el consejo regional para la contaminación aérea, el Ministerio de Agricultura o el organismo internacional para el control de las cuencas fluviales).

4

Responsabilidad y transparencia: *¿Cómo y ante quién responden de sus decisiones quienes controlan y gestionan los recursos naturales? • ¿Está abierta a la investigación la toma de decisiones?*

Las elecciones, los entes de vigilancia públicos, las revisiones de resultados, las encuestas de opinión, las auditorías financieras, las juntas directivas de empresas, las juntas de accionistas. • La disponibilidad de archivos públicos sobre normas, decisiones y quejas; los balances generales; los inventarios públicos de emisiones de sustancias contaminantes de las industrias, centrales eléctricas y servicios de tratamiento del agua.

5

Los derechos de propiedad y tenencia: *¿Quién es el propietario de un recurso natural o tiene el derecho legal de controlarlo?*

Titularidad de terrenos; derechos de uso del agua, de los recursos mineros, de la pesca u otros; los derechos triales de propiedad o los basados en la tradición de la comunidad; concesiones de explotación forestal, minera o de parques recreativos.

6

Los mercados y flujos financieros: *¿Cómo influyen las prácticas financieras, las políticas económicas y el comportamiento del mercado en las autoridades que gestionan los recursos naturales?*

Los modelos de inversión del sector privado y las prácticas de préstamos, la ayuda gubernamental y préstamos de los bancos multilaterales para el desarrollo, los aranceles y las políticas comerciales, las estrategias comerciales empresariales, las actividades de las asociaciones de consumidores como el boicoteo o la preferencia de productos, las iniciativas de los accionistas en función del comportamiento ambiental de las compañías.

7

Ciencia y riesgo: *¿Cómo se incorporan la ecología y la sociología a las decisiones sobre el uso de los recursos naturales de forma que se reduzcan los riesgos para las personas y los ecosistemas y se identifiquen las nuevas oportunidades?*

Los paneles de asesoramiento científico (por ejemplo, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático -IPCC-); los inventarios de recursos naturales (por ejemplo, el Informe Bienal sobre el Estado Mundial de la Pesca y la Acuicultura de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura); los programas terrestres y satelitales para controlar los ecosistemas (por ejemplo, las Evaluaciones de Ecosistemas del Milenio); los censos nacionales y el seguimiento económico y los informes sobre la salud, la seguridad y el medio ambiente en las empresas.

Agradecimientos

Recibimos la ayuda generosa del Fondo de Metanoia, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Holanda, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Earth Charter Initiative (Iniciativa de la Carta de la Tierra) para preparar este resumen y hacerlo disponible para la Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible en agosto de 2002. La investigación utilizada para el resumen y el volumen principal recibió la contribución del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales. La contribución para evaluar los resultados la proporcionó la Fundación Surdna. Una contribución adicional a la página Web acompañante Earth Trends, que informa sobre el medio ambiente, fue suministrada por la Empresa Ford Motor, la Fundación David y Lucile Packard, la Agencia Sueca Internacional de Cooperación al Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Fundación V. Kann Rasmussen, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales.

Este resumen se ha beneficiado de los comentarios y la ayuda facilitados por Richard Andrews, Duncan Brack, Marion Cheatle, Gerard Cunningham, Navroz Dubash, Kirk Hamilton, John Hough, Tony Janetos, Arun Kashyap, Bill LaRocque, Charles McNeill, Bedrich Moldan, Elena Petkova, Pinto Franco, Mirjam Schomaker, Frances Seymour, Dan Tunstall, y Jake Werksman. Traducción: Carmen Rey Blanco.

Edición: Nuria Segura. Edición digital: Ramiro Alba.

Para más información

- Sobre el Informe de *Recursos Mundiales*, visite:
www.buenosdiasplaneta.org
www.wri.org/wri
www.fundacion-biodiversidad.es
- Sobre Iniciativa de Acceso, visite:
www.accessinitiative.org
- Sobre las estadísticas ambientales, condiciones y tendencias, visite:
<http://earthtrends.wri.org>

© Ecoespaña / Instituto de Recursos Mundiales

Apartado 16.158, Madrid-28080, España

Telf. 912219630

editor@buenosdiasplaneta.org

www.buenosdiasplaneta.org

Todos los derechos reservados. Impreso en papel reciclado.

Publicado por Ecoespaña y la Fundación Biodiversidad
Primera impresión en PDF para Internet: diciembre de 2003

La serie *Recursos Mundiales* es el producto resultante de la colaboración con cuatro organizaciones: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales. Las opiniones expresadas en este volumen son las del personal de cada organización y no reflejan necesariamente los juicios de las juntas directivas de las organizaciones o de los países miembros.



UNIVERSIDAD DE MADRID
UNA GUÍA DE
RECURSOS MUNDIALES
2004

Informe completo febrero de 2004

Decisiones para la Tierra
Equilibrio, voz y poder

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE
BANCO MUNDIAL
INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES

ECOESPAÑA
FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD

Editado y patrocinado por  Fundación Biodiversidad

Para solicitar el informe completo, *Recursos Mundiales 2004: Decisiones para la Tierra: Equilibrio, Voz y Poder*, visite:
www.buenosdiasplaneta.org
Edición en CD: www.fundacion-biodiversidad.es

Créditos de la fotografías

Cubierta, © Bob Sacha. El Mapparium está en la Mary Baker Eddy Library for the Betterment of Humanity en Boston, Massachusetts.

Reunión sobre la conservación del uso comunitario de la Tierra, proyecto WWF, Zombitse, sudoeste de Madagascar, Frans Lanting/Minden Pictures.

India, Andra Pradesh, el Valle de Rishi, los estudiantes en el vivero de árboles, Mark Edwards/Peter Arnold.

Hombre con machete en la selva costarricense, William Burger, Field Museum.

Obrero en los campos en terrazas de Bali, Indonesia, Jeff Hunter/Getty Images.

Mujer con plantas de semillero, Green Belt Movement, Kenya, William, Campbell/Peter Arnold.

La trilladora de arroz, el pueblo de Nong, Laos, Nevada, Wier/Getty Images.

Granjeros en carros, Bagan, Birmania, Eric Meola/Getty Images.

La cosecha de arroz, Sikha, Nepal, Nevada Wier/Getty Images

Pescador que verifica el precio neto, Carlos Casares, Argentina, AP/Wide, World Photos.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) está comprometido con el principio de que el desarrollo es inseparable de la búsqueda de la paz y de la seguridad humana y de que las Naciones Unidas deben ser una fuerza motriz para el desarrollo y la paz. La misión del PNUD es sostener a los países en sus esfuerzos por lograr el desarrollo humano sostenible, apoyando su capacidad de diseñar y llevar a cabo programas de desarrollo para el desarraigo de la pobreza, la creación de empleo y modos de vida sostenibles, la promoción de las mujeres, y la protección y regeneración del medio ambiente -siendo la prioridad el desarraigo de la pobreza.

El PNUD, a petición de los gobiernos y en apoyo de su área de enfoque e influencia, coopera en la construcción de la capacidad de una buena gestión de los asuntos ambientales, de la participación pública y del crecimiento equilibrado del desarrollo de los sectores privado y público, haciendo hincapié en el hecho de que los planes y prioridades nacionales constituyen el único marco viable de referencia para la programación nacional de actividades operativas para el desarrollo en el ámbito del sistema de las Naciones Unidas.

El PNUD se esfuerza por ser un socio que colabore eficazmente con los planes de desarrollo establecidos por los organismos de cooperación de las Naciones Unidas, trabajando para garantizar el sustento de las personas, mientras que la misión de aquéllas es proteger sus vidas. Actúa para ayudar a los países a prepararse contra emergencias complejas y desastres, evitarlas y gestionarlas.

Visite la página web del PNUD
<http://www.undp.org>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE

EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA) se creó en 1972 como conciencia ambiental de las Naciones Unidas. El PNUMA ha establecido en las Naciones Unidas una base de acción general y coordinada para resolver los problemas ambientales. La misión del PNUMA es proporcionar liderazgo y fomentar en sus socios la preocupación por el medio ambiente por medio de inspirar, informar y apoyar a las naciones y a las personas para la mejora de su calidad de vida sin comprometer la de las generaciones futuras.

Una de las funciones primordiales del PNUMA es fomentar las ciencias que tratan del medio ambiente y de la información. El PNUMA ha reconocido siempre que el medio ambiente es un sistema de relaciones interactivas que se extiende a todos los sectores. Hace hincapié, entre otras cosas, en el medio ambiente para el desarrollo. El PNUMA fomenta la asociación con otros organismos de las Naciones Unidas que poseen capacidades complementarias y habilidad para transmitirlos, y resalta la participación del sector privado, la comunidad científica, las ONGs, la juventud, las mujeres y las instituciones deportivas para lograr el desarrollo sostenible.

La fuerza e influencia del PNUMA proviene de la autoridad inherente a su misión -la gestión del medio ambiente-. El PNUMA tiene y seguirá teniendo un papel primordial en la salvaguardia del medio ambiente para el futuro.

Visite la página Web del PNUMA
<http://www.unep.org>

GRUPO DEL BANCO MUNDIAL

FUNDADO EN 1944, EL GRUPO DEL BANCO MUNDIAL está compuesto por cinco instituciones afiliadas: el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI).

El Banco Mundial es la mayor fuente mundial de ayuda al desarrollo, pues proporciona casi 30.000 millones de dólares anualmente en préstamos a los países clientes. El Banco utiliza sus recursos financieros, su personal altamente preparado y su extensa base de conocimientos para ayudar individualmente a cada país en desarrollo y conducirlo hacia una vía de crecimiento estable, sostenible y justo. Su misión primordial es ayudar a las personas y a los países más pobres, pero a todos sus países clientes el Banco les subraya la necesidad de: • Invertir en las personas, particularmente a través de la salud y la educación básicas. • Proteger el medio ambiente. • Prestar

apoyo al sector privado y alentar su desarrollo. • Fortalecer la capacidad de los gobiernos para proporcionar servicios de calidad de forma eficiente y transparente. • Promover reformas para crear un entorno macroeconómico estable, propicio para las inversiones y la planificación a largo plazo. • Concentrarse en el desarrollo social, la inclusión, la gestión de asuntos ambientales y la creación de instituciones que sean elementos clave para reducir la pobreza.

Visite la página web del Banco Mundial
<http://www.worldbank.org>

INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES

EL INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES (WRI) está compuesto por un grupo privado de expertos en el medio ambiente cuya función va más allá de la investigación para idear formas prácticas que protejan la Tierra y mejoren la vida de las personas. Su misión es encauzar la sociedad humana hacia formas de vida que protejan el medio ambiente de la Tierra para las generaciones actuales y futuras.

El programa del WRI se enfrenta a los desafíos globales usando el conocimiento como elemento catalizador de la acción pública y privada: • Para revertir el daño causado en los ecosistemas. WRI protege la capacidad de los ecosistemas de proporcionar vida y prosperidad. • Para extender la participación pública en las decisiones ambientales. WRI colabora con sus asociados de todo el mundo con objeto de incrementar el acceso a la información de las personas e influir en las decisiones sobre los recursos naturales. • Para evitar el peligroso cambio climático. WRI promueve acciones públicas y privadas para asegurar un clima seguro y una economía próspera en el mundo. • Para incrementar la prosperidad al tiempo que se mejora el medio ambiente. WRI desafía al sector privado a que crezca mejorando el bienestar ambiental y de la comunidad.

En todas sus políticas de investigación y colaboración con otras instituciones, WRI tiende puentes entre las ideas y la acción, entrelazando los descubrimientos científicos, el análisis económico y la experiencia práctica con la necesidad de una adopción de decisiones abierta y participativa.

Visite la página Web del Instituto de Recursos Mundiales
<http://www.wri.org/wri>

FUNDACIÓN BIODIVERSIDAD

EL MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE ESPAÑOL crea, en 1998, la Fundación Biodiversidad para que se constituya como organismo colaborador en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por España al suscribir el Convenio sobre Diversidad Biológica nacido de la Cumbre de la Tierra celebrada en 1992. Para ello, se fundamenta en la formación, la investigación y la cooperación internacional al desarrollo y a la conservación de la diversidad biológica, siempre en colaboración con organismos e instituciones, públicos o privados, nacionales o extranjeros, supranacionales o internacionales, que tengan fines análogos.

Desde la Fundación Biodiversidad se es consciente de que el crecimiento económico conlleva beneficios necesarios para la sociedad pero, al mismo tiempo, provoca impactos considerables en el entorno natural, lo cual genera una pérdida de biodiversidad que afecta inexorable y negativamente a ese desarrollo económico y progreso social del que se parte. En este contexto, la Fundación, tal y como reza su nombre, se compromete con la Biodiversidad adquiriendo los objetivos prioritarios: • Ser foro de investigación y centro de referencia para el desarrollo, difusión e intercambio de información de temas relacionados con la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. • Impulsar la educación y favorecer la implicación de todos los ciudadanos. • Divulgar la cultura del desarrollo sostenible y propiciar la cooperación internacional para lograr la preservación de las comunidades indígenas y sus entornos. • Impulsar iniciativas que favorezcan los aspectos culturales, científicos, ambientales, histórico-artísticos, antropológicos, etnológicos, sociológicos, económicos, jurídicos y de todos aquellos relacionados con la biodiversidad, la conservación de los ecosistemas y hábitats y el uso sostenible de los recursos naturales. Los instrumentos a través de los cuales estos objetivos se convierten en realidad resultan variados, destacando el impulso y patrocinio de Actividades Medioambientales desarrolladas a través de proyectos, la firma de convenios de colaboración y el programa operativo «Iniciativa Empresarial y Formación Continua», financiado por el Fondo Social Europeo.

Visite la página web de la Fundación Biodiversidad
<http://www.fundacion-biodiversidad.es>

¿QUIÉN DEBERÍA DECIDIR DÓNDE CONSTRUIR UNA CARRETERA o situar una presa? ¿Cuándo se consulta a la población? ¿Pueden las personas apelar una decisión que consideran injusta? *Recursos Mundiales 2004* examina cómo tomamos las decisiones ambientales y quién las toma, cuál es el proceso de gestión de los asuntos ambientales. El informe sostiene que la buena gestión de asuntos ambientales es una de las rutas más directas hacia un uso más justo y sostenible de los recursos naturales. Las decisiones adoptadas con una amplia participación y el mayor conocimiento de los sistemas naturales -decisiones para la Tierra- pueden ayudar a revertir la pérdida de bosques, el declive de la fertilidad de los suelos y la contaminación del aire y del agua, cuestiones que reflejan nuestros fracasos anteriores.

Este informe de *Recursos Mundiales 2004*, el décimo de una serie bienal sobre el medio ambiente global, define la gestión ambiental con términos cotidianos haciendo referencia a varios estudios de casos. Examina el estado de la gestión ambiental en varias naciones y resume los resultados de la Iniciativa de Acceso, el primer intento de evaluar sistemáticamente las actuaciones de los gobiernos con respecto al acceso de sus ciudadanos a la información, a la adopción de decisiones y a la justicia en materia ambiental.

Recursos Mundiales 2004 también presenta una abundancia de estadísticas nacionales de más de 150 países referidas a las tendencias actuales ambientales, sociales y económicas. El informe parte de las ediciones anteriores y pone a completa disposición gratuita la base de datos de *Recursos Mundiales*, que se puede buscar en la página web asociada de EarthTrends (<http://earthtrends.wri.org>). El galardonado sitio Web de EarthTrends también proporciona tablas de datos, perfiles rurales y mapas y presenta historias sobre las condiciones actuales. Además, la base de datos de *Recursos Mundiales* se publica en CD-ROM con un programa de mapas como *¡TerraViva!* World Resources.

La serie *Recursos Mundiales* es producida en colaboración única con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Banco Mundial y el Instituto de Recursos Mundiales. Esta guía destaca las cuestiones que aparecerán totalmente desarrolladas en el volumen completo del informe, que se publicará en febrero de 2004.

Para solicitar más información, visite la Web de Ecoespaña:
www.buenosdiasplaneta.org
Edición en CD: www.fundacion-biodiversidad.es
En inglés: www.wristore.com

Diseñado por Glenn Pierce /The Magazien Group
Foto de portada © Bob Sacha



PNUD



UNEP

PNUMA



BANCO MUNDIAL



WRI



Fundación Biodiversidad

Con la colaboración de:
RENFE
BOSQUES NATURALES S.A.
Fundación CONAMA