

*Capítulo*

# 5

## Opciones para la Acción

## OPCIONES PARA LA ACCIÓN

**E**l año 2002 marca el comienzo de la cuarta década desde que la comunidad internacional estableció en 1972, los cimientos para una acción mundial colectiva a fin de mitigar efectos adversos sobre el medio ambiente. Al mismo tiempo, encuentra a uno de los tres pilares para el desarrollo sostenible, el medio ambiente, seriamente amenazado por causa de distorsiones operadas sobre él por la acción de la población que actualmente supera los 6.000 millones de seres humanos. La importancia del medio ambiente es a menudo subestimada aun a pesar de su incalculable valor para la supervivencia y el desarrollo humanos. El colapso del pilar ambiental es muy posible que ocurra, a menos que se reconozca la urgencia de emprender acciones, desde el nivel local al mundial, para encarar los efectos de las acciones humanas, que han dejado:

- mayores contaminantes en la atmósfera;
- vastas áreas de recursos de tierras degradadas;
- bosques agotados y degradados;
- la diversidad biológica amenazada;
- recursos de agua dulce crecientemente inadecuados y de calidad;
- en deterioro, y
- recursos marinos gravemente agotados.

El medio ambiente se encuentra sitiado. A menos que se promuevan cambios tanto a corto como a largo plazo, el desarrollo sostenible seguirá siendo una quimera, perteneciente a un confuso y lejano horizonte. Es necesario un enfoque equilibrado en dirección al desarrollo sostenible. Los tres pilares, el social, el económico y el ambiental, se apoyan mutuamente y son igualmente esenciales. Si se dejara de lado a cualquiera de ellos, que es lo que sucede con demasiada frecuencia con el pilar ambiental, no sólo se demostraría una falta de visión sino que se iría hacia una política sin salida. La desintegración del pilar ambiental conducirá inevitablemente al colapso de los otros dos pilares del desarrollo sostenible, que son más carismáticos y a los cuales los diseñadores de políticas en todo el mundo brindan particular atención.

### El futuro es ahora

El mundo actual se divide entre ricos y pobres por cuatro líneas divisorias principales, las cuales continúan profundizándose. Estas líneas divisorias se hicieron evidentes en la evaluación del *GEO-3* y se abordaron en las conclusiones del Capítulo 2. Ellas son:

- la línea divisoria ambiental;
- la línea divisoria de políticas;

- la brecha de la vulnerabilidad; y
- la línea divisoria del estilo de vida.

Estas cuatro divisiones constituyen una seria amenaza al desarrollo sostenible. La evaluación ambiental desarrollada en los capítulos precedentes muestra que, a pesar de que existe una conciencia más amplia respecto del medio ambiente, los esfuerzos para detener su deterioro han tenido resultados mixtos. Se verifican notables éxitos y fracasos espectaculares. A lo largo de las tres décadas pasadas, se utilizaron inversiones masivas de recursos humanos y financieros para explotar el medio ambiente. Por otro lado, la investigación ha abierto nuevas fronteras en lo que concierne a la comprensión de la compleja red de los procesos ecológicos por parte de la humanidad.

Se ha introducido políticas para encauzar muchas de las cuestiones principales. Se han establecido y alcanzado objetivos en algunas áreas, como la supresión progresiva de las sustancias agotadoras del ozono, pero el éxito ha sido limitado en otras, por ejemplo en cuanto a la adopción de metas más rigurosas para reducir las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero según el Protocolo de Kioto. Se han identificado muchas otras iniciativas clave tendientes a reducir la línea divisoria del estilo de vida y a alcanzar el desarrollo sostenible. Entre ellas se encuentran:

- *Alivio de la pobreza.* La comunidad internacional se ha fijado como objetivo reducir a la mitad, hacia el año 2015, la población mundial que sobrevive con menos de un dólar por día y que en la actualidad alcanza al 22 por ciento. La vida cotidiana de la mayoría de la población pobre está más estrechamente vinculada con el medio ambiente que la de las personas de mayor prosperidad económica: un medio ambiente productivo y saludable es una de las pocas posibilidades para salir de la pobreza. Mientras millones de personas en el mundo permanezcan pobres, y el medio ambiente siga situado en la periferia de la corriente principal de la formulación de políticas, el desarrollo sostenible será un ideal inalcanzable.
- *Reducción del consumo excesivo de los más opulentos.* Mientras el 20 por ciento de la población más rica del mundo continúe siendo responsable por el 86 por ciento del gasto en consumo personal total, difícilmente el desarrollo sostenible pueda ser alcanzado. El resultado de la existencia de islas de riqueza en el mar de la pobreza agudiza las tensiones y la sobreexplotación de los recursos.
- *La mejora en la gestión de gobierno* se ha transformado en una cuestión fundamental, no sólo en los niveles institucional y nacional, sino también en el mun-

dial donde las disparidades entre el Norte y el Sur frecuentemente incentivan los conflictos y la intransigencia en las negociaciones políticas en busca de una gestión ambiental eficiente.

- *El suministro adecuado de fondos* para los programas ambientales constituye un factor fundamental. La falta de recursos adecuados ha sido encontrada culpable de la insatisfactoria implementación del *Programa 21*, y la inacción puede a la larga socavar este esquema de futuro sostenible.
- *La eliminación de la deuda*, en particular la de los Países Pobres Muy Endeudados, es también un factor importante en un mundo donde los países deudores con frecuencia usan más divisas extranjeras para el repago de sus deudas que la que ellos mismos ganan. El endeudamiento a menudo conduce a la explotación excesiva del medio ambiente. Mientras esta situación se perpetúe muchos de los países deudores están prácticamente imposibilitados de alcanzar un desarrollo sostenible.

Muchos procesos complejos (sociales, económicos y ambientales) están en juego en lo concerniente a los efectos mayores sobre la población como resultado de los cambios ambientales. La vulnerabilidad humana ha sido destacada en el Capítulo 3, al enfatizar que todas las personas se encuentran en situación de riesgo, de una forma u otra, debido a los cambios ambientales. La principal diferencia se da en los distintos niveles de capacidad para enfrentarlos y recuperarse de ellos, y esta diferencia significa que los pobres son generalmente más vulnerables. La brecha de la vulnerabilidad socava al desarrollo sostenible. La vulnerabilidad humana a los cambios ambientales abarca la calidad del medio ambiente, las amenazas al mismo y las diferentes estrategias para enfrentar los problemas, tanto individuales como comunitarias, en cualquier sitio, país o región. La supresión de esa brecha de vulnerabilidad tendría un efecto profundo en el bienestar y la seguridad de millones de personas.

La reducción y eliminación de la pobreza están inextricablemente ligadas a la buena gestión ambiental, que abarca cuestiones tales como la propiedad y los derechos de uso, el suministro de servicios básicos para proteger la base de bienes ambientales, la infraestructura adecuada, y el financiamiento para el desarrollo y actividades ambientales. Un paso adelante en este sentido sería que los donantes de fondos dieran apoyo directo a las iniciativas de base, en especial a las dirigidas a actividades de desarrollo sostenible, a través de canales de financiamiento accesibles para los grupos de bajos ingresos, desaventajados y vulnerables.

Se hace necesario un cambio en los niveles de consumo de los individuos y los países más ricos del mundo.

La prosperidad está estrechamente vinculada a la capacidad de enfrentar los problemas ambientales pero es también uno de los motores del consumo excesivo, el cual constituye la causa de otros problemas con repercusiones de gran alcance. Las preocupaciones económicas y políticas han detenido los intentos de cambiar las pautas de consumo mediante nuevas políticas o instrumentos. Se debe ampliar la conciencia, entre las personas correspondientes, de que un cambio en las pautas de consumo no implica una restricción o un perjuicio para el estilo de vida, y que de hecho puede tener el efecto contrario. Existen pruebas suficientes de ello pero todavía no se han coordinado esfuerzos para transmitir el mensaje. El cambio de mentalidad debe estar acompañado de una mayor aceptación de la responsabilidad relativa a los impactos ambientales y sociales, así como de una ética del consumidor.

El suministro de recursos financieros es insuficiente en ausencia de la capacidad adecuada. La creación de capacidad orientada y, en mayor medida, la movilización y retención de capacidad para minimizar la fuga de cerebros son condiciones necesarias de una gestión ambiental y una participación pública más eficaces. Asegurar que el desarrollo de capacidad sea una experiencia compartida y no una enseñanza impuesta de arriba hacia abajo o del Norte hacia el Sur resulta de particular importancia. Al contar con una capacidad mayor, las regiones en desarrollo podrán estar mejor preparadas para enfrentar los cambios ambientales y los desastres, los cuales han aumentado su vulnerabilidad.

Los siguientes son algunos de los retos adicionales relativos al medio ambiente con los que se enfrentarán los responsables de formulación de políticas en todos los niveles durante las próximas décadas:

- Un gran número de personas, en especial en los países en desarrollo, tanto en zonas rurales como urbanas, todavía carece de acceso al agua limpia y a un saneamiento adecuado, a una buena calidad del aire en ambientes interiores y exteriores, a una energía más limpia y al manejo de desechos. Ello sigue conduciendo a la degradación de la base de bienes naturales, a la mala salud y a la vulnerabilidad frente a las amenazas ambientales.
- Aún existen conflictos no resueltos de propiedad y gestión de los recursos de propiedad común, tales como el agua, el aire, las tierras, los bosques y los océanos.
- Entre las cuestiones ambientales de alta complejidad que todavía no reciben tratamiento adecuado se encuentran el uso creciente de las sustancias tóxicas persistentes, la manipulación insegura, la eliminación y dispersión de productos químicos y sustancias



## OPCIONES PARA LA ACCIÓN

peligrosas, las fuentes difusas de contaminación, la gestión de los sistemas de ríos transfronterizos y cursos de agua compartidos, y la excesiva carga de nitrógeno.

- Los cambios climáticos causarán daños inevitables en el medio y largo plazo (en las islas de baja altura y las zonas costeras, los ecosistemas áridos y semiáridos, y escala e intensidad en aumento de los desastres ambientales). Los países en desarrollo, en especial, los pequeños estados insulares, son los menos capaces de adaptarse a los fenómenos causados por los cambios climáticos aun siendo los que tienen mayores posibilidades de ser afectados.
- El impacto ambiental mundial (huella ecológica) del mundo desarrollado y de las comunidades prósperas en otras regiones es mayor que el de los pobres en el mundo en desarrollo, pero el desarrollo económico futuro y el aumento demográfico de este último posiblemente incrementen los efectos ambientales de manera impresionante.

### El papel de la información

La información constituye el cimiento del desarrollo sostenible y es fundamental para lograr una planificación y tomas de decisiones exitosas. Si las decisiones se adoptan al margen de la información y de datos bien fundados, serán poco más que conjeturas y corren el riesgo de estar equivocadas. Existe una amplia disponibilidad de datos económicos y sociales que son relativamente confiables y fáciles de entender. La situación con respecto a los datos y la información sobre el medio ambiente es diferente. La información de alta calidad, global y oportuna en materia ambiental sigue siendo un recurso escaso; encontrar la información «precisa» puede suponer algunos problemas, pues obtener los datos resulta más caro y difícil. También es difícil encontrar indicadores que capten y reflejen la complejidad del medio ambiente y de la vulnerabilidad humana al cambio en el mismo. La adquisición de datos ambientales continúa siendo una necesidad básica en todos los países.

No obstante los problemas, un consenso científico basado en datos y conocimientos más disponibles, aunque a veces parciales y limitados, ha demostrado ser una herramienta poderosa para atraer la atención internacional hacia los temas ambientales y para estimular la acción. Se han verificado grandes progresos en la investigación y vigilancia ambientales pero es importante que estos esfuerzos sean mantenidos y mejorados a fin de asegurar un flujo de información oportuna y confiable. Parte de esa información debe apuntalar la alerta temprana relativa a los desastres y a cuestiones emergentes, así

como a los factores subyacentes de la vulnerabilidad humana al cambio ambiental.

El suministro de información será beneficiado con:

- Sistemas de vigilancia y observación estructurados y consolidados, con inclusión de satélites mundiales para la recolección de datos oportunos y confiables sobre los componentes ambientales, con uso de unidades armonizadas de medidas y términos.
- Un sistema de información ambiental eficaz y aceptado mundialmente con el apoyo de un conjunto de datos armonizados, indicadores e índices, y bien integrado a los sistemas de información socioeconómica, con el objeto de proporcionar información básica útil para la toma de decisiones.
- La maximización del uso de Internet como un medio de intercambio de información barato y eficaz en todo el mundo.
- La identificación de indicadores e índices que capten la sostenibilidad de las tendencias ambientales, así como las tendencias de la vulnerabilidad humana a los cambios ambientales.
- Herramientas para elaborar una base de conocimiento accesible a las responsables de políticas ambientales y de la toma de decisiones.
- La presentación de información y datos complejos en forma clara y fácil de entender por parte de los responsables de la toma de decisiones.

### Cambiar las políticas y reforzar su implementación

Las siguientes sugerencias de políticas, que se basan en la experiencia del PNUMA, la evaluación del *GEO-3* y una amplia consulta con expertos y partes interesadas, ofrecen una perspectiva actual de las iniciativas necesarias para establecer una línea de acción sostenible para los próximos 30 años y aún más allá. La acción se hace necesaria en muchos niveles. Las sugerencias para la acción que siguen a continuación pueden aplicarse en niveles múltiples o específicos, y sirven de lista de opciones de la que se pueden realizar las selecciones apropiadas. La necesidad imperiosa en la elaboración de políticas es adoptar un enfoque equilibrado hacia el desarrollo sostenible, que otorgue el peso y la fuerza adecuados a cada uno de los tres pilares. Desde una perspectiva ambiental, ello implica colocar al medio ambiente en la corriente principal, llevándolo desde los márgenes al núcleo del desarrollo. ¿Cómo se puede lograr esto?

## Repensar las instituciones

Muchas instituciones ambientales en su origen fueron establecidas bajo diferentes condiciones y a fin de desempeñar funciones diferentes de las que se espera que ejerzan hoy en día. En la actualidad, necesitan adaptarse a los nuevos papeles y asociaciones, especialmente en vista del desarrollo de múltiples y estructurados niveles de acción, desde el mundial al local, y a la extensión de responsabilidades a la sociedad civil. A pesar de que los retos ambientales son cada vez mayores, muchas instituciones se ven restringidas por la carencia de recursos humanos y financieros, lo que limita su eficacia. Estas son cuestiones claras que deben abordarse si se pretende que las instituciones cumplan con sus obligaciones actuales y enfrenten las cuestiones ambientales emergentes.

### Hacia dónde apuntar

- Reformar, perfeccionar y fortalecer las instituciones ambientales existentes. Las reformas deben estar dirigidas a crear flexibilidad, adaptabilidad y capacidad adecuada.
- Reforzar los vínculos entre los niveles mundial y local, y asegurarse de que la implementación y la capacidad sean delegadas a las autoridades locales siempre que resulte posible.
- Racionalizar la extensión de mandatos relativos al medio ambiente entre las numerosas organizaciones internacionales y convenios para evitar la superposición, duplicación asignación deficiente de responsabilidades y dificultades en el intercambio de información.
- Promover sinergias entre las instituciones públicas, grupos de reflexión y el sector privado para facilitar el intercambio de ideas, capacidad y habilidades.

## Fortalecer el ciclo de políticas

Los enfoques más exitosos de gestión ambiental están basados en políticas que incorporan una variedad de principios ensayados y probados. Los procesos de elaboración de políticas relativas al medio ambiente necesitan de un ajuste a fin de llegar a ser más rigurosos, sistemáticos e integrados, para producir políticas diseñadas para situaciones o lugares específicos. Ello significa un claro entendimiento de las implicancias ambientales que tienen los procesos de toma de decisiones, una mejor información sobre la calidad de la gestión ambiental, la fijación de prioridades de las cuestiones, el establecimiento de objetivos, metas y cronogramas, y el desarrollo de herramientas para la vigilancia del progreso y la evaluación de los resultados.

El desarrollo de las políticas ambientales es un proceso dinámico e iterativo que abarca la evaluación de los problemas y las opciones, el establecimiento de metas y la formulación de políticas, seguido de las fases de implementación, vigilancia, revisión, evaluación, reevaluación regular y ajuste. Sin el ciclo completo, no es posible determinar si las políticas tienen el efecto deseado ni introducirles ajustes con conocimiento de causa. Las políticas ambientales eficaces forman parte de la corriente principal de la política y deberían ser incorporadas en todos los sectores políticos y niveles de gobierno, especialmente en la toma de decisiones de carácter económico. Los planes nacionales eficaces y las estrategias sostenibles acercan a los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, incorporan diversas iniciativas como los programas «verdes» o «marrones» y mejores prácticas específicas para cada país. Lograr esto implica trasladar el foco de la política desde uno centrado en la protección

## Sugerencias para la Acción

### Mejorar la vigilancia de la eficacia de las políticas

En el nivel internacional:

- Apoyar la Global Reporting Initiative (GRI) y alentar a que más países se adhieran a la misma.
- Apoyar los esfuerzos internacionales para mejorar el cumplimiento de los AMMA y fortalecer las capacidades para elaborar regímenes nacionales de cumplimiento eficaces.
- Fortalecer el diálogo regular entre la comunidad internacional y la sociedad civil mediante un foro abierto para discutir las cuestiones más destacadas de política ambiental, intercambiar ideas y proponer recomendaciones.

Dentro de la sociedad civil:

- Fortalecer la vigilancia actual de la voluntad y eficacia de las políticas, continuar ampliando la conciencia sobre las preocupaciones ambientales y actuar como un ente fiscalizador frente al sector privado, los gobiernos y las organizaciones internacionales.
- Fomentar la responsabilidad individual y proveer el eslabón perdido entre las personas y el desarrollo de las políticas.
- Apoyar las iniciativas del sector privado sobre normas de desempeño ambiental y presentación de informes, como la revelación voluntaria sobre los progresos para detener la contaminación, proteger los bienes ambientales y promover el desarrollo sostenible.

## OPCIONES PARA LA ACCIÓN

del medio ambiente hacia otro con un concepto más amplio de gestión sostenible de recursos.

### Brindar un marco normativo internacional

La fragmentación, duplicación y superposición de los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMMA) reflejan la manera poco sistemática con la que han ofrecido respuestas a cada nuevo problema. Existen más reuniones y requisitos de informes que los que muchos gobiernos pueden afrontar o permitirse. El nivel de cumplimiento es variable en el mejor de los casos. Hace falta un enfoque diferente de largo plazo que apunte a crear un cuerpo coherente de legislación ambiental internacional, mientras que las iniciativas a corto plazo pueden ayudar a que el sistema funcione con mayor eficacia.

## Sugerencias para la Acción

### Fortalecer la legislación ambiental internacional y su cumplimiento

- Aumentar el intercambio de información para promover la coordinación entre acuerdos interrelacionados.
- Realizar reuniones conjuntas de las conferencias de las Partes o de los órganos científicos consultivos de los AMMA interrelacionados, tales como los relativos al cambio climático y al ozono.
- Establecer sistemas financieros conjuntos que cubran varias disposiciones de los AMMA e integrar las secretarías regionales con la perspectiva de colocar las secretarías de los AMMA interrelacionados bajo un mismo sistema uniforme.
- Revitalizar los mecanismos regionales y mundiales de los AMMA que han resultado beneficiosos en el pasado pero que han sido dejados de lado.
- Alentar a las ONG, grupos de acción y organizaciones regionales e internacionales a promover convenios entre sus integrantes e influir eficazmente para que se integren en las políticas ambientales.
- Asignar al PNUMA el mandato de fortalecer la coordinación de los AMMA.
- Establecer un sistema de presentación de informes nacionales sobre los convenios internacionales para lograr un mayor vínculo entre éstos y las políticas y programas nacionales.
- Formular reglas de vigilancia transparentes, procedimientos y esquemas para el examen y revisión de los compromisos, mediación de conflictos, y el suministro de asesoramiento científico, técnico y económico a quien lo solicite.
- Asignar responsabilidades y obligaciones comunes pero diferenciadas en virtud de los acuerdos ambientales, en donde los países más ricos reciban mayores responsabilidades para la acción que los países pobres.
- Permitir que las instituciones internacionales y regionales manejen las controversias ambientales y alentarlas a imponer sanciones a las partes ante la falta de cumplimiento, a fin de fortalecer la eficacia de los acuerdos internacionales.
- Establecer procedimientos no vinculantes transparentes y factibles bajo los AMMA existentes.

### Utilizar al comercio en beneficio del desarrollo sostenible

Los obstáculos al comercio practicados por Occidente restringen la capacidad de crecimiento económico y de financiamiento de los gastos del desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Las pautas del comercio internacional y la creciente globalización pueden presentar amenazas al medio ambiente, pero también pueden ofrecer mecanismos e incentivos para el desarrollo sostenible. El libre mercado ofrece nuevas oportunidades para el flujo de capitales, tecnología y trabajo en beneficio de los países en desarrollo. El peligro de la liberalización del comercio, sin embargo, es que se socaven las políticas ambientales y se creen paraísos de contaminación, a menos que se establezcan controles y contrapesos.

Por lo tanto, se hace necesaria alguna forma de comercio sostenible. Se define al comercio sostenible como un intercambio internacional de bienes y servicios que produce resultados positivos de tipo social, económico y ambiental, y refleja los criterios básicos del desarrollo sostenible. Para reunir al comercio, medio ambiente y desarrollo de manera exitosa, hay que tener en cuenta tres necesidades fundamentales:

- la necesidad de transparencia;
- la necesidad de equidad e imparcialidad, en especial para que puedan beneficiarse realmente los países o partes interesadas históricamente excluidos de las oportunidades comerciales, y
- la necesidad de asegurar que los beneficios sociales y ambientales otorguen un valor perdurable a los países en desarrollo en lo relativo a la capacidad de innovación en el futuro.

## Sugerencias para la Acción

### Cambiar las pautas del comercio para beneficiar al medio ambiente

- Dirigir la investigación hacia cuestiones tales como:
  - los impactos de la liberalización sobre el bienestar humano y del medio ambiente,
  - los efectos del comercio sostenible desde una perspectiva ambiental y social sobre las comunidades y el medio ambiente.
- Apoyarse en los aprendizajes producto de experiencias anteriores, como los adquiridos desde 1994 por la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental, que implementa el Acuerdo de Cooperación Ambiental incluido en el TLCAN.
- Reforzar la importancia del desarrollo sostenible en las políticas comerciales.
- Preparar directrices para las agencias de crédito a la exportación.

## Aprovechar la tecnología en beneficio del medio ambiente

Las nuevas y prometedoras tecnologías pueden ayudar a asegurar los bienes y servicios básicos, especialmente para los pobres en los países en desarrollo, aunque siguen siendo objeto de intereses económicos en los países desarrollados. En su totalidad, las tecnologías ambientales relativas al agua y la energía (energías eólica y solar, pilas de combustible), el reciclado, la biotecnología y la agricultura ecológica ofrecen un gran potencial. Deben encontrarse las formas de capitalizar esas innovaciones, transferir la tecnología a los necesitados a un costo razonable e incluir a estos últimos en el desarrollo de tecnologías. Los países en desarrollo deben llegar a ser «socios en el proceso» de la tecnología más que «socios en los productos» de la misma.

A pesar del enorme potencial de ganancias ambientales y sociales que se pueden obtener de la nueva tecnología, existen ciertos riesgos que requieren su manejo. Los retos a enfrentar están representados por las metodologías y capacidad para evaluar dichos riesgos, el establecimiento de «normas de conducta» y la facilitación de una transferencia adecuada. Deben tenerse en cuenta enfoques preventivos como los principios de quien contamina paga, la difusión plena de la información y revelación de los riesgos, la evaluación del impacto de la tecnología, y

el análisis de la relación costo-beneficio de la adopción de la tecnología.

Existen algunos rumbos a seguir:

- la creación de incentivos utilizando derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC);
- la transferencia de tecnología a los países en desarrollo y a las comunidades más pobres en términos preferenciales, y
- la inversión en tecnologías alternativas, importantes y más favorables al medio ambiente, que combinen los conocimientos tradicionales e indígenas con la ciencia de punta.

## Hacer que los instrumentos y paquetes de políticas actúen en pro del medio ambiente

La columna vertebral de una política nacional ambiental es la legislación, aunque se dispone también de otras opciones. Los paquetes de políticas más eficaces y adecuados incorporan una amplia gama de herramientas e instrumentos normativos.

### *Valorizar los bienes y servicios ambientales*

Cuando se otorga un valor económico a los bienes y servicios ambientales, en lugar de considerárselos gratuitos, existe una apreciación del inmenso valor de estos bienes que apuntalan el bienestar y la seguridad humanos. Este valor es proporcionalmente mayor para el sustento, la capacidad de supervivencia y resistencia de las comunidades más pobres y marginalizadas. Valorizar al medio ambiente es una manera de elevar el perfil del mismo en el escenario de la política nacional. Se han llevado a cabo numerosos intentos para desarrollar métodos de asignar un valor monetario a los bienes y servicios ambientales y a los impactos de la actividad

### Transferencia de tecnología: lecciones del Protocolo de Montreal

La transferencia de tecnología ha sido llevada a cabo con éxito mediante el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. Los análisis de los estudios de caso han demostrado que:

- La transferencia de tecnología es un esfuerzo de colaboración: se requiere de activa cooperación, asociación y sinergia entre todas las partes interesadas.
- El proceso no puede ser aislado sino que se necesita de un entorno favorable traducido en acciones de gobiernos e industrias que propicien un equilibrio justo entre incentivos y obstáculos.
- La transferencia de tecnología debe ser congruente con los programas nacionales.
- La planificación de proyectos debe ser global y estar guiada por las condiciones locales, requisitos y capacidades de las empresas receptoras.
- Las fuerzas del mercado juegan un papel fundamental para facilitar o afectar los procesos de transferencia de tecnología.
- Las nuevas tecnologías deben complementar las tecnologías indígenas siempre que sea posible.
- La capacitación es fundamental.
- La toma de conciencia del público favorece su apoyo.
- La presentación de claros lineamientos políticos resulta esencial.

## Sugerencias para la Acción

### Valorizar al medio ambiente

- Afinar y mejorar los métodos para calcular el valor económico de los bienes y servicios ambientales, y de los impactos de la actividad económica sobre el medio ambiente.
- Evaluar los costos y beneficios para el medio ambiente en todos los sectores de la economía a fin de incorporar, como una práctica común, el factor ambiental en la contabilidad local y nacional y a nivel empresarial.
- Apoyar y estimular a aquellos involucrados en la educación y en los estudios económicos para incorporar herramientas y métodos de contabilidad ambiental en los programas de estudio.
- Considerar los costos y beneficios ambientales en la elaboración de políticas.

## OPCIONES PARA LA ACCIÓN

económica sobre el medio ambiente. Esos métodos necesitan un mayor desarrollo y reconocimiento.

### *Hacer que el mercado actúe en pro del desarrollo sostenible*

Existe una plétora de instrumentos que pueden hacer que el mercado actúe en pro del desarrollo sostenible, entre ellos los regímenes de permisos comerciales, la eliminación de los obstáculos al comercio y de los subsidios gubernamentales dañinos para el medio ambiente, los subsidios para la creación de emprendimientos comerciales seguros para el medio ambiente, la creación de mercados para los servicios ambientales, el estímulo a las políticas de información pública y la reutilización de la recaudación impositiva. En el contexto adecuado, los instrumentos del mercado pueden resultar a menudo más eficaces que las medidas de imposición y control. Asimismo, su flexibilidad fomenta la innovación del sector pri-

vado en formas que no lo hacen las políticas dirigistas. No obstante, el mercado no es muy eficaz para encarar los horizontes a largo plazo ni la incertidumbre que caracterizan a algunos problemas ambientales.

### *Iniciativas voluntarias*

Debe prestarse más atención al aprovechamiento del potencial tanto de la acción voluntaria de los individuos como a las iniciativas voluntarias formales por parte de las empresas. Las iniciativas voluntarias son cada vez más reconocidas por el sector privado como una manera de contribuir al programa ambiental y poder ser considerado «verde». En el plano individual, la acción voluntaria constituye el cimiento de muchas formas de comportamiento responsable hacia el medio ambiente.

## Sugerencias para la Acción

### Hacer que el mercado actúe en pro del desarrollo sostenible

- Promover políticas a medida, que combinen los instrumentos del mercado con medidas tradicionales de imposición y control, tales como la aplicación de impuestos ambientales y eliminación de subsidios perversos, asumiendo los costos ambientales.
- Fomentar la cooperación entre el gobierno, la industria y otras partes interesadas para conformar un mercado de bienes y servicios ambientales, por medio de instrumentos tales como la legislación, incentivos, mecanismos de mercado y otros métodos para influir en el mercado y en la conducta del consumidor.
- Analizar y reformar los desequilibrios e imperfecciones del mercado, con inclusión de la reducción de subsidios que hacen que los precios se mantengan artificialmente por debajo de los costos de producción y uso de los recursos, como el combustible, los plaguicidas, el agua y la electricidad.
- Desarrollar más y mejores incentivos para capitalizar las situaciones «ganador-ganador», donde se beneficien por igual la economía y el medio ambiente, tales como:
  - aumentar los beneficios de la comunidad a partir de los mercados ambientales (por ejemplo, comercio leal),
  - introducir una política de información pública por la que se revele quiénes son más responsables por la contaminación, mediante registros públicos de emisión y traslado de contaminantes, en los que las industrias informen sobre sus emisiones en el aire, el agua y la tierra.
- Fomentar el papel cooperativo y cada vez más catalítico de los gobiernos (más que su función reguladora) y alentar una mejor coordinación nacional entre las decisiones relativas al comercio internacional y la política en materia ambiental.
- Llevar bienes y servicios «verdes» al mercado.
- Tomar medidas activas para estimular el consumo y las prácticas de producción sostenibles.
- Ofrecer incentivos que favorezcan la innovación y la producción eficaz desde el punto de vista ecológico (más limpia).

## Sugerencias para la Acción

### Alentar la acción voluntaria

- Alentar la adopción de nuevas iniciativas voluntarias, entre ellas:
  - compromisos de las empresas para lograr metas ambientales adicionales.
  - códigos de conducta para las asociaciones industriales sectoriales relativos a la responsabilidad ambiental.
  - metas de desempeño ambiental acordadas entre el gobierno y una empresa o sector.
  - contratos de cumplimiento obligatorio.
- Apoyar iniciativas voluntarias por parte de las ONG, entre ellas:
  - campañas de limpieza ambiental y de reciclado.
  - plantación de árboles.
  - restauración de zonas degradadas.

### Vigilancia de la eficacia de las políticas

Por lo general, los gobiernos son buenos para adoptar declaraciones y planes de acción pero no para implementarlos. La falta de voluntad política, implementación, aplicación y cumplimiento requiere acción urgente. A menudo los mecanismos transparentes de vigilancia de la eficacia de las políticas brillan por su ausencia, y cuando los hay, no están asignadas con claridad las responsabilidades en los distintos niveles gubernamentales. Las ONG juegan un papel esencial en la supervisión independiente a nivel nacional, al llamar la atención ante fallas y deficiencias de las políticas. A pesar de que las críticas específicas suelen irritar a aquellos hacia los cuales están dirigidas, la existencia de ese tipo de examen público ofrece una fuerte motivación para mejorar la eficacia. Debería reconocerse su papel constructivo para la transparencia y eficacia general del sistema.



## Cambiar y compartir funciones y responsabilidades

La interacción creativa entre personas y pequeños grupos a menudo ofrece soluciones eficientes para el manejo de situaciones variadas y complejas. La capacidad local de respuesta y adaptabilidad resulta un factor importante. Este enfoque se puede aplicar en varias escalas y posee implicancias significativas para la gestión ambiental, al sugerir la necesidad de distribuir funciones y responsabilidades en formas novedosas.

La transferencia de ciertas responsabilidades mediante subsidiariedad y descentralización está emergiendo como una forma eficaz de asegurar un desarrollo e implementación de políticas más oportunos. La responsabilidad de muchos aspectos de la salud y seguridad social y ambiental recae en los niveles local y municipal, donde la acción es fundamental para lograr la reducción de la pobreza, mejorar el medio ambiente local y ofrecer una alerta temprana sobre cuestiones actuales o potenciales de importancia tanto nacional como internacional. La eficacia de delegar poderes a este nivel depende de la naturaleza de los sistemas de gestión participativa en el manejo de las cuestiones ambientales, al identificar a todas las partes interesadas y asegurar su intervención activa. En especial en los países en desarrollo, favorecer una participación más significativa en las tomas de decisiones en materia ambiental y de uso de recursos, y con-

vencer a todas las partes interesadas en que su acción puede significar una diferencia, harán disminuir la sospecha mutua y facilitarán a la vez, la participación en un pie de igualdad de los grupos principales en la gestión del medio ambiente compartido.

### Acción local

La manera exitosa con que fueron acogidos los principios del *Programa 21* Local tanto en países en desarrollo como en el mundo industrializado es un poderoso estímulo para la descentralización. Sin embargo, la descentralización a nivel municipal no siempre ha mejorado la eficacia de las políticas, en especial en los países de ingresos medios y bajos. Los motivos son los siguientes:

- a menudo no hay democracia en el nivel local;
- hay superposición de responsabilidades entre las diferentes autoridades;
- con frecuencia, los niveles de gobierno más altos retienen el poder y control sobre los recursos, incluso la capacidad para incrementar los ingresos, y
- la capacidad local técnica e institucional es débil y está afectada por una ineficiente gestión gubernamental local.

Las medidas locales son de especial importancia para apoyar la lucha contra la pobreza. Como se ha demostrado en las hipótesis presentadas en el Capítulo 4, los resultados más deseables han involucrado a las personas y a las comunidades locales en lugar de ignorarlos. Se les debe facilitar la participación total en las tomas de decisiones relativas al acceso a los bienes y servicios ambientales comunes y a su manejo. Para ello es esencial contar con instituciones locales sólidas y democráticas.

## Sugerencias para la Acción

### Gestión participativa

- Desarrollar una cooperación estratégica entre gobiernos, comunidades, sector privado y las ONG, en especial para actividades de consultoría, implementación y financiación, con asignación a sus miembros de responsabilidades claramente definidas.
- Ofrecer estímulos y oportunidades a la industria y al sector privado para lograr una mayor contribución a la elaboración y ejecución de programas de desarrollo sostenible.
- Otorgar a la sociedad civil un papel más central en la gestión ambiental derribando obstáculos sistémicos a la participación, especialmente de las mujeres, los pueblos indígenas y la juventud, y brindar la debida atención a los conocimientos y estrategias indígenas.
- Mejorar los mecanismos institucionales para la participación de las partes interesadas de la sociedad civil y del sector privado
- Dar legitimidad institucional a las prácticas de gestión de recursos de las organizaciones de base incorporando a las comunidades al marco legal y regulador nacional.
- Dar a las personas una participación clara en el campo del medio ambiente a través de medidas legales y reguladoras que definan y reconozcan la propiedad individual o comunal y los derechos de tenencia.
- Asignar responsabilidades comunes pero diferenciadas a todas las partes involucradas.

### Formas de fortalecer la acción local

- Integrar el *Programa 21* Local a las políticas y medidas normativas urbanas respetando su naturaleza consultiva y participativa.
- Crear conciencia de propiedad del medio ambiente local, tanto rural como urbano, y de sus vínculos con el medio ambiente mundial entre el público en general.
- Crear oportunidades para la participación pública en la toma de decisiones relativas a cuestiones ambientales locales, y apoyar los derechos de las comunidades a poseer y cuidar la tierra que habitan y los recursos que utilizan.

*Acción regional*

Los niveles regionales de la elaboración de las políticas ambientales también son importantes, y requieren el fortalecimiento de órganos regionales, iniciativas, institutos y alianzas. El fortalecimiento de las funciones a nivel regional crea capacidad de alcanzar políticas exitosas a una escala adecuada para muchos procesos y amenazas ambientales. En la cadena que conecta a los distintos niveles, desde el local al mundial, los bloques regionales están tomando creciente importancia, se están conformando algunos nuevos y las iniciativas demoradas están renaciendo. Hace falta una mayor atención para elaborar una política ambiental a nivel regional, con una clara definición de responsabilidades asignadas entre las instituciones locales, nacionales, regionales y mundiales.

*Acción mundial*

Existe una creciente variedad de partes interesadas en el medio ambiente a nivel mundial, como las organizaciones intergubernamentales, las empresas multinacionales y las ONG internacionales. Las ONG ambientales se involucran cada vez más en la gestión ambiental internacional, incluso en la implementación de las actividades bajo la esfera del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, el Banco Mundial y los bancos de desarrollo regionales. Esta experiencia debería extenderse y ser tomada en cuenta tanto en los diálogos entre los diferentes interesados durante las negociaciones internacionales, como en la ejecución misma de los programas internacionales.