

A Camino de la Gestión Ambiental

Marcus Luiz Barroso Barros

Instituto Brasileño de Medio
Ambiente y de los Recursos Naturales
Renovables (Ibama)
Presidente

Alguna fuerza, algún eje está movilizándolo e impulsando un nuevo pensamiento, una nueva sociedad. La historia no murió, al contrario, está siendo construida sobre nuevos paradigmas, y tan rápidamente, que nos deja a veces con la sensación de que estamos atrasados para poder compartir esta transformación.

Hasta hace poco tiempo, en Brasil, ni siquiera las libertades democráticas estaban aseguradas, y actualmente, por causa de la esperanza de que lo inesperado puede ocurrir. Parafraseando al teólogo Leonardo Boff, tenemos un gobierno, en el que tenemos fe, nacido de las aspiraciones populares, nacido de la esperanza, generado en el sueño y en el deseo de acertar.

Los temas ambientales que se transformaron, en el mundo contemporáneo, en catalizadores de preocupaciones, aspiraciones, expectativas y voluntad política y social, de cierta forma están trayendo a la luz nuevas perspectivas, buscando revertir las tendencias del crecimiento económico desordenado creando un modelo de desarrollo sostenible, comprometido con el respeto a la vida.

El concepto de desarrollo sostenible, desde Ignacy Sachs, Maurice Strong, el Informe Brundtland, y tantos otros, a pesar de que aún se encuentre bajo el manto de los debates tanto técnicos, como políticos, ocupó el primer plano de las propuestas políticas internacionales.

Entre tantas discusiones sobre este concepto, fue consolidado en la Conferencia Nacional el siguiente abordaje: “Forma socialmente justa y económicamente viable de explotación del ambiente, que garantice la perennidad de los recursos naturales renovables y de los procesos ecológicos, manteniendo la diversidad biológica y los demás atributos ecológicos en beneficio de las generaciones futuras y respondiendo a las necesidades presentes”.

Así, recordando un artículo de Henri Acselrad en el libro “El desafío de la Sostenibilidad”, el tipo de modelo que considera que la ciudadanía es una condición de desarrollo está presente cuando “en la construcción del mismo, políticas ambientales integradas colaboran, democratizando la base material de la sociedad, apoyándose en las posibilidades ofrecidas por la variedad de biomas, ecosistemas y demás configuraciones territoriales, o sea, en la diversidad de conocimientos de los sujetos sociales que se relacionan con dichos temas”.

También, recordando nuevamente a Leonardo Boff, el imperio brasileño o la “Roma Tropical”, al contrario del imperio romano, se caracterizaría por la solidaridad y no por la dominación militar. Su misión sería la de “unificar a la familia humana en la casa Tierra”. El teólogo afirmó que son necesarios cuatro pasos para llegar a este nuevo status. El primero sería exigir al Estado determinadas medidas, de índole social y de cuño popular. El segundo paso es la búsqueda del compromiso de la intelectualidad nacional. “Ella tiene una deuda con quienes no tuvieron el privilegio de ir a la Universidad. Es necesario unir la sabiduría del pueblo con el conocimiento de los profesionales”, explicó. La tercera medida, dependiente de la segunda, es contribuir a la movilización popular. El cuarto punto sería que los políticos incorporaran una “ética del cuidado”. Para este teólogo, los gobernantes “deberían estar más en la planicie que en el Palacio del Planalto”.

El éxito, a mediano y largo plazo de todo lo que se puede conquistar de este saber, no dependerá solamente del Gobierno Lula y su Agenda ambiental de trabajo, sino de todos nosotros, en la lucha contra la pobreza, en las relaciones entre la pobreza y el medio ambiente, que deben sistemáticamente formar parte de la presión social y del diálogo político.

Nosotros, y casi todos los latinoamericanos, vivimos una gran parte del siglo XX bajo dictaduras que restringieron las libertades individuales. El tema ambiental recién comenzó a ser discutido entre nosotros, con más profundidad, a partir de la década de 80; mientras tanto, los problemas ambientales fueron ampliados por la concentración de las poblaciones en los grandes centros, y por las apropiaciones inadecuadas de los recursos naturales provocadas por las diversas actividades económicas. La continua urbanización, conjuntamente con la expansión

industrial, se transformó en un problema creciente para la salud pública.

Pero nuestro patrimonio es incalculable. Nuestra biodiversidad es una de las mayores del mundo. Debido al hecho de contar con una vasta extensión territorial y amplia diversidad geográfica y climática, además de poseer la mayor cobertura de bosques tropicales del mundo, principalmente concentrada en la Región Amazónica. Entre los países detentores de mega diversidad, Brasil ocupa el primer lugar, poseyendo del 15 al 20% del total de especies descritas en el planeta. Cabe subrayar también que, de acuerdo con los datos divulgados por el Ministerio del Medio Ambiente en el 2002, aquí se encuentran cerca de 55 mil especies de plantas superiores (aproximadamente el 22% del total mundial). Se añaden a esta información los siguientes datos: la diversidad brasileña también es la mayor en lo que se refiere a los peces de agua dulce y mamíferos, la segunda en lo que se refiere a los anfibios, la tercera en lo que atañe a las aves, y la quinta en materia de reptiles. Todo esto, sin olvidar nuestros recursos hídricos: la cuenca del río Amazonas es la mayor de todo el planeta; las cuencas de los ríos Paraná y Plata, localizados entre Bolivia, Paraguay, Uruguay, Brasil y Argentina, y la del río Orinoco, localizada entre Venezuela y Colombia, están entre las más importantes del planeta. América del Sur dispone del mayor acuífero del mundo, el Guaraní, que ocupa parte del territorio de Brasil, de Uruguay, de Paraguay y de Argentina.

Ante este cuadro de pobreza y grandeza, nuestra responsabilidad política aumenta en la misma proporción del compromiso constitucional que consagra como sagrado el derecho de todos al medio ambiente, ecológicamente equilibrado, bien de uso común del pueblo, y esencial para su calidad de vida. Amplía la estrategia gubernamental, que se abre para valores de equidad y justicia social y ambiental.

“El tema ambiental recién comenzó a ser discutido entre nosotros, con más profundidad, a partir de la década de 80; mientras tanto, los problemas ambientales fueron ampliados por la concentración de las poblaciones en los grandes centros, y por las apropiaciones inadecuadas de los recursos naturales provocadas por las diversas actividades económicas.”

Al verificar los resultados de la discusión nacional recopilados en las preconferencias estadales y regionales, fue posible observar que existe consenso sobre la definición de cinco bases estratégicas para el proyecto de la Agenda Ambiental Positiva del Ministerio en su conjunto:

- Gestión participativa y asociaciones mancomunadas entre los tres entes públicos federados;
- Asociación mancomunada con la sociedad civil y actores privados;
- Generación y diseminación de informaciones y tecnologías ambientalmente saludables;
- Educación ambiental; y
- Control e inclusión social.

Sobre estas bases fundamenté mi exposición sobre desarrollo sostenible en la construcción de futuros deseables para el área ambiental.

Las acciones ambientales deben ser vistas y tratadas como parte de un sistema y no como responsabilidad de un sector o de una esfera del gobierno. La Ministra Marina Silva estableció como eje estructurante de la política de gobierno del Ministerio el tema relevante de la transversalidad. Este eje constituye el hilo conductor de la operacionalización de las acciones gubernamentales en el ámbito del Sistema Nacional del Medio Ambiente. El SISNAMA, creado en 1981, resulta estratégico porque representa una propuesta política de actuación gubernamental integrada, abrigando una gestión ambiental sistémica.

A pesar de esto, el SISNAMA carece de una aproximación mayor con la sociedad, con la iniciativa privada, para, fundamentalmente, darle contemporaneidad, o sea, dotarlo de instrumentos capaces de superar las contradicciones internas y transformarlo en un facilitador del socioambientalismo. Significa inserir su actuación en un proceso social y no apenas en el aislamiento de los temas ambientales. Actualmente se abre un enorme espacio para la formación de asociaciones mancomunadas entre instancias de gobierno, en una política de convergencia de intereses, siempre y cuando haya una definición clara de objetivos y roles orientados hacia el desarrollo ambiental y social. Estos objetivos y roles se encuentran delineados en los resultados de la Conferencia Nacional, y el espacio será el de las Comisiones Tripartitas, propuestas por el Ministerio del Medio Ambiente, sobre las cuales hablará el Dr. Langone.

La participación activa de la sociedad civil en la defensa del medio ambiente sólo estará asegurada en la punta del sistema si hubiera voluntad política y órganos ambientales fuertes para responder con efectividad a sus demandas, y apoyarla en su lucha por la propia calidad y condición de vida.

Solamente el perfeccionamiento del esfuerzo coordinado de todos los órganos que se ocupan de los temas ambientales propiamente dichos, y de los sectores afines, permitirá que el país pueda dar un salto de calidad en lo que se refiere al medio ambiente.

La democracia participativa, la transversalidad y el control social, presuponen obligatoriamente que el Estado se aproxime al ciudadano con el objetivo de mejorar su calidad de vida, erradicar la pobreza, y garantizar a todos los derechos de la ciudadanía. Para esta aproximación, en el campo de la gestión ambiental, el Ibama (Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Renovables) está realizando un gran esfuerzo con miras a generar arreglos legales, institucionales y operacionales, y también, mecanismos y modalidades diferenciadas para una estrecha cooperación activa de la sociedad civil en la defensa del medio ambiente, sólo estará asegurada en la punta del sistema si construyésemos una red de articulación política e institucional capaz de responder con efectividad a las demandas de las comunidades en su lucha por la propia calidad y condición de vida.

Francisco Reifschneider y Pedro Viana Borges, en la introducción de un artículo sobre Asociación Multi-institucional, en el área de la investigación agrícola, definieron muy bien el por qué de la constante búsqueda de asociaciones mancomunadas por parte de las instituciones públicas, tanto entre ellas mismas, como entre ellas y la iniciativa privada: "La creciente competitividad existente en el mundo contemporáneo contiene en su seno una curiosa paradoja: la búsqueda de asociaciones mancomunadas, como manera de desarrollar productos de calidad y asegurar porciones substanciales del mercado. En el caso específico del sector público, la asociación adquiere una importancia aún mayor si tomamos en consideración: 1) la necesidad de interacción con el sector privado, para garantizar una adecuada respuesta a la demanda, y; 2) la limitación de los recursos disponibles."

Y prosiguen: "La asociación debe ser comprendida como la relación entre dos o más instituciones distintas en una relación de complementariedad, en la que ambas partes obtengan ventajas y beneficios derivados de la misma. Los resultados de la asociación también deben exceder a la mera suma de los esfuerzos individuales de cada integrante de la asociación. La

asociación multi-institucional es una necesidad de los nuevos tiempos en que vivimos."

En esta misma línea de pensamiento, recientemente, el Presidente Lula envió al Congreso Nacional un Proyecto de Ley que instituye normas generales para licitación y contratación de asociación público-privada, en el ámbito de la administración pública.

Para los fines de esta ley, se considera contrato de asociación público-privada, al acuerdo firmado con la administración pública y entes privados, que establezca un vínculo jurídico para la implantación o gestión, en la totalidad o en parte, de servicios, emprendimientos y actividades de interés público, en que, el financiamiento y la responsabilidad de la inversión y de la explotación, son de incumbencia de la parte privada, siendo observadas directrices de eficiencia. La expectativa del Gobierno es poder viabilizar recursos del orden de los R\$ 36 mil millones, que deberán ser destinados preferencialmente a la inversión en infraestructura.

Cabe observar que esta ley se aplica a los órganos de la administración directa, a los fondos especiales, a las autarquías, a las fundaciones públicas, a las empresas públicas, a las sociedades de economía mixta, y a las demás entidades controladas directa o indirectamente por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios.

En realidad, se abre un amplio abanico de alternativas y oportunidades para el área ambiental. Indirectamente, se establece como principio que todos los proyectos de infraestructura puedan estar integrados a la conservación del medio ambiente: la construcción de carreteras, hidrovías, puertos, telecomunicaciones y energía eléctrica, inclusive con inversiones específicas para dicho sector. Directamente, los servicios ambientales, principalmente del área de saneamiento público, gestión de los residuos, tratamiento de las aguas residuales, recolección de basura, todo esto que, según datos del Ministerio de las Ciudades, necesita R\$ 178 mil millones para resolver el déficit en todo el país, en los próximos 20 años.

La primera condición institucional deseada para el éxito de la asociación público-privada es la creación de una mesa para discusión y negocios y, la segunda, contar con buenos proyectos.

Con relación a esto, el Presidente Lula dice: “tenemos que hacer asociaciones para las obras para las que el gobierno no tiene recursos”. Y afirma que: “no es el dinero que hace el proyecto sino que es el proyecto el que produce el dinero”. En su plataforma de gobierno para el medio ambiente, sobre las fuentes alternativas para financiamiento de la política socio ambiental, quedó registrado el compromiso de discutir nuevos mecanismos de financiamiento y formación de fondos especiales para el financiamiento de políticas y programas específicos.

Los fondos socio ambientales sirven para canalizar recursos, de acuerdo con criterios previos de elegibilidad para pequeños proyectos de grupos de menores ingresos, formulados e implementados por agencias públicas o privadas, ONGs o asociaciones, grupos comunitarios. Si fueran bien gerenciados, constituyen una excelente herramienta de gestión ambiental. El Proyecto de Ley que instituye normas para la contratación de asociaciones mancomunadas público-privadas prevé la integralización de recursos en un Fondo Fiduciario de Incentivo a las Asociaciones Público-Privadas, por la Unión, y autoriza, mediante leyes específicas, que los Estados, Municipios y Distrito Federal integren, también, fondos con las características referidas en el Proyecto de Ley.

Los Gobiernos Estaduales y los Municipios podrán incentivar asociaciones con la iniciativa privada para los servicios ambientales, principalmente, del área de saneamiento público, gestión de los residuos, tratamiento de las aguas residuales, recolección de basura, y otros servicios relacionados con el desarrollo socio ambiental regional y local.

Un ejemplo de posibilidades para crear condiciones de sostenibilidad son las Comodities Ambientales, que son mercaderías que se originan en recursos naturales que sirven como insumos para la industria y la agricultura, y se dividen, de acuerdo con los técnicos del área de este mercado, en siete

matrices: agua, energía, biodiversidad, madera, minerales, reciclaje y control de contaminantes (agua, suelo y aire).

En este sentido, Amyrah El Kalili, economista y coordinadora del proyecto CTA (*Consultant Trader Adviser*, generadores de negocios) del Sindicato de los Economistas de São Paulo, presentó, en un seminario, un proyecto que prevé el desarrollo de un mecanismo que valore los productos del bosque, transformándolos en activos del Bosque Atlántico. “La bromelia, el urucum o el palmito recibirán certificados comprobando que fueron producidos en condiciones sostenibles, y no fueron arrancados ilegalmente”, como explicó. Mediante la implantación de este proyecto, los productos del Bosque Atlántico serían comercializados en bolsas de valores.

Dentro de esta perspectiva, se abren también oportunidades del mercado de crédito de carbono en Brasil. El mecanismo de créditos de carbono fue previsto en el Protocolo de Kyoto, que ya fue ratificado por más de 100 países, pero que todavía depende de la adhesión de Rusia para ser puesto en práctica.

Los negocios ya están siendo llevados a cabo, independientemente de la ratificación final del protocolo. Países tales como Holanda ya están financiando proyectos, adquiriendo anticipadamente dichos créditos en varios países del mundo, inclusive en Brasil.

Un generalizado cambio de conciencia está sucediendo en todas las partes del mundo. En los medios comunitarios se encuentran los impulsos de un nuevo movimiento de ciudadanos, suprapartidario, que atraviesa las jurisdicciones tradicionales, trabaja casi sin recursos, actuando en conjunto para solucionar problemas comunes, principalmente los relacionados con la erradicación de la pobreza y mejoría de la calidad de vida, y que permite una existencia digna, pacífica e igualitaria para todos.

Las comunidades están organizándose por medio de consejos comunitarios, comités, asociaciones de clase, de barrios, y se estructuran a tal punto que el poder público ya no podrá prescindir de su presencia en las decisiones políticas y en la formulación de las políticas públicas.

En este sentido la verdadera descentralización es la que aproxima el Estado al ciudadano, y así posibilita el pasaje de la democracia representativa hacia la democracia participativa. Esta es una asociación eficaz. El control social tan discutido en los días de hoy, se encuentra en el centro de este modelo.

Las asociaciones de los sectores público-público, público-privado, y asociaciones de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales y comunidades han propiciado el surgimiento de exitosas iniciativas en todo el País.

La expansión y el fortalecimiento de dichas iniciativas requieren formas organizativas en redes, para permitir una mayor interacción entre los agentes involucrados, así como para facilitar el flujo de información, conocimiento y el intercambio de experiencias de la periferia hacia el centro, y viceversa. El éxito de dichas asociaciones dependerá sensiblemente de la capacidad del poder público de proteger al medio ambiente y “preservarlo para las presentes y futuras generaciones”.

En este sentido, la creación de la Escuela Nacional de Gestión Ambiental Pública, que constituirá un importante instrumento de cooperación y apoyo al SISNAMA, en la formación de cuadros técnicos especializados, comprometidos con el desarrollo de un conocimiento crítico que oriente la transformación progresiva de la política pública en el campo ambiental es una prioridad impostergable.

La Educación Ambiental en todos los niveles y modalidades de enseñanza es un elemento fundamental en el contexto del desarrollo sostenible. Ella contempla varios aspectos que incluyen concientizar a la sociedad sobre la necesidad de la preservación ambiental, reforzar cambios de actitudes sobre el ambiente, promover prácticas de uso sostenible de los recursos naturales en el seno de las comunidades, posibilitando la participación de las mismas en la planificación y evaluación de proyectos sociales.

Es necesario fomentar la formación de científicos creativos, que asocien otros conocimientos a las materias académicas. La transversalidad intelectual seguramente permitirá avanzar en lo que se refiere a la calidad de la educación ambiental. La sostenibilidad de un nuevo estándar de desarrollo requiere voluntad política, para que el academicismo pueda romper su estructura que, tradicionalmente, vislumbra un único eje de análisis. Esta visión sistémica potencializará el uso sostenible de la mega diversidad de nuestros recursos biológicos, canalizando este conocimiento hacia proyectos que contribuyan a impulsar el desarrollo en pro de las personas socialmente menos favorecidas. Decididamente las perspectivas son optimistas.

El diseño de escenarios no es un simple ejercicio de imaginación, porque no debemos hacer una previsión sobre el futuro que nos aguarda basándonos apenas en la subjetividad o en creencias individuales. Por el contrario, los escenarios son definidos a partir de la evaluación y combinación de diversos factores que deben darles una carga de ejecutabilidad y equilibrio. Entre estos factores, se destacan las Fuerzas Motrices.

De esta manera, la identificación de las principales Fuerzas Motrices para el medio ambiente es el primer trabajo que se realiza en este procedimiento. Fuerzas Motrices son factores socioeconómicos que impulsan transformaciones ambientales. La forma en que estos factores evolucionan determina la conformación del desarrollo mundial y regional y el estado del medio ambiente a largo plazo, permitiendo una reflexión sobre las relaciones entre el tema ambiental y estos factores.

En esta perspectiva fueron identificadas siete Fuerzas Motrices: Política y Geopolítica, Demografía, Ciencias y Tecnología, Economía y Sociedad, Valores y Cultura, Ecología y Medio Ambiente y Balance Energético.

Frente a las dificultades existentes para identificar y procesar la incertidumbre generada por las transformaciones globales de largo alcance es necesario utilizar instrumentos que permitan identificar, procesar y evaluar estos factores de transformaciones globales (Fuerzas Motrices), sus implicaciones para la configuración del futuro en distintos horizontes de tiempo. De esta manera, la identificación de las tendencias de dichos factores de cambio fueron fundamentales para la construcción de los escenarios y para indicar el rumbo a largo plazo.

Las tendencias permiten identificar la posibilidad de transformaciones en la sociedad, que pueden transformarse en amenazas u oportunidades para las cuales un gobierno debe crear capacidades de enfrentamiento o aprovechamiento, respectivamente. Para reducir estos riesgos y aprovechar las oportunidades, los gobiernos y la sociedad en general deben ser capaces de pensar y actuar en el marco de las grandes transformaciones.

La construcción de escenarios, no es un mero ejercicio de futurología. A partir de la definición de las Fuerzas Motrices y de sus tendencias fueron planteadas algunas hipótesis. A pesar de que algunos aspectos de la vida moderna puedan ser pronosticados, la creciente y constante innovación tecnológica, la globalización y la desaparición de las barreras comerciales hacen que la previsión del futuro sea una actividad plena de incertidumbres y sorpresas. El análisis de hipótesis puede representar una transformación en este proceso - explorando una serie de hipótesis futuras es posible obtener una imagen más clara de lo que podremos enfrentar, y de cuáles pueden ser las consecuencias de las decisiones tomadas. De esta manera, la pregunta pertinente que las hipótesis pueden responder no es qué sucederá, sino qué podrá suceder, y cómo el dirigente puede actuar para atenuar esos acontecimientos.

La sociedad, por medio de sus instituciones, promoverá la calidad de vida, garantizando el acceso universal a los servicios esenciales, consolidando la conciencia de la indivisibilidad del medio ambiente, tanto en términos temáticos, como sociales, económicos, culturales y geopolíticos, donde el ser humano actúa individual y colectivamente en pro de las generaciones presentes y futuras. ■