

¿Auditores Ambientales Pueden Ayudar a Proteger los Bosques Tropicales? Mejorando la Governanza y la Responsabilización de la Protección Ambiental

Noel Carisse
Liliane Cotnoir
Carolle Mathieu
John Reed

Auditoría General de Canadá.

Como muchos países alrededor del mundo, Brasil enfrenta varios desafíos ambientales. Brasil es privilegiado en materia de recursos hídricos: por lo menos el 13% del abastecimiento renovable de agua dulce del planeta está localizado en Brasil. Sin embargo, ciudades con alta densidad poblacional sufren con la falta y con la contaminación del agua. Brasil también posee el mayor bosque tropical del mundo. A pesar de los esfuerzos gubernamentales, prosigue el desmonte de los bosques nativos, que dejan lugar a nuevas áreas para fines agrícolas y de la demanda de productos de madera. El desmonte ilegal y el tráfico de madera en las áreas de frontera de la región amazónica por parte de empresas extranjeras es un gran problema. La selva amazónica ha sido frecuentemente denominada el “pulmón del planeta”. La reducción de la cobertura forestal, por lo tanto, contribuirá al calentamiento global de nuestro planeta. El manejo de residuos y de aguas residuales también es un problema de estas grandes ciudades.

Cambios rápidos y profundos se han producido en todo el mundo a lo largo de las últimas décadas. Nuestras sociedades no solamente pasaron por rápidas transformaciones en las manos de novas fuerzas económicas y tecnológicas, sino que también el mundo físico en el que vivimos – nuestro ambiente natural – también está siendo transformado. En el 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), publicó su tercer *Global Environmental Outlook* (Perspectivas del Medio Ambiente Global), también conocido como GEO-3. Elaborado por científicos y especialistas líderes de todo el mundo, el *Outlook* retrata un panorama alarmante de la situación de nuestro planeta. Bosques tropicales y arrecifes de coral están desapareciendo; los suministros de agua potable están contaminados por agentes patogénicos y productos químicos tóxicos; elementos contaminantes del aire causan enfermedades respiratorias en niños y adultos; el suelo es contaminado por residuos nocivos; la exagerada explotación de recursos está colocando a muchos animales y plantas en las listas de especies en amenaza de extinción; y el calentamiento global está produciendo modificaciones sin precedentes en nuestro sistema climático. (Ver cuadro de las principales tendencias ambientales identificadas en el GEO-3).

PRINCIPALES TENDENCIAS AMBIENTALES**BOSQUES**

- La pérdida anual de floresta natural es de 14,6 millones de hectáreas (un área del tamaño de Nepal).
- El desmonte de bosques tropicales es de cerca del 1% al año.

DIVERSIDAD BIOLÓGICA

- Cerca del 24% de los mamíferos y el 12% de las especies de pájaros actualmente son considerados como mundialmente amenazados de extinción.

AGUA DULCE

- 1,1 mil millones de personas todavía no tienen acceso a agua potable segura y 2,4 mil millones no tienen acceso a saneamiento adecuado.
- La falta de acceso al suministro de agua segura y de saneamiento provoca centenas de millones de casos de enfermedades relacionadas con el agua, y más de 5 millones de muertes al año.

ATMÓSFERA

- Se considera que la contaminación de interiores y exterior sea responsable de casi el 5% del total mundial de enfermedades. En los países en desarrollo, 500.000 personas mueren anualmente debido a la contaminación externa y 1,9 millones, a la contaminación de interiores.
- El calentamiento total correspondió a cerca de 0,6 grados centígrados a lo largo del siglo XX; los años 1990 fueron la década más caliente y 1998 fue el año más caliente desde 1861. El calentamiento se debe, en gran parte, a las emisiones de dióxido de carbono generadas por la combustión de combustibles fósiles.

RESIDUOS

- Del 33 al 50% de los residuos sólidos generados en la mayoría de las ciudades en países de ingresos medios y bajos no son recogidos.
- Menos del 35% de las ciudades de los países en desarrollo cuentan con tratamiento de residuos cloacales.

FUENTE: PNUMA/GEO-3

“Debido a que los problemas ambientales tienen sus raíces en políticas económicas y sociales, ellos suceden en todos los niveles, desde el local al global, y el éxito en esta área requiere la actuación de diversos actores, durante un largo período de tiempo.”

El informe Perspectivas del Medio Ambiente Global y otras evaluaciones del PNUMA muestran que ocurrieron modificaciones significativas en nuestras vidas y en el medio ambiente a lo largo de los últimos 30 años. Mientras que algunas mejoras notables fueron alcanzadas, el estado general del medio ambiente está más frágil y degradado que en 1972. Para muchas Instituciones Supremas de Auditoría (*Supreme Audit Institutions* - SAIs), nada de esto constituye una novedad. Ellas identificaron problemas de manejo de residuos, contaminación del agua y del aire, pérdida forestal, degradación del suelo y ecosistemas perjudicados, como los principales problemas ambientales que están siendo enfrentados por sus respectivos países.

Nuestros gobiernos son responsables de tratar estos problemas y trabajar en la búsqueda de soluciones. No es un desafío fácil. Debido a que los problemas ambientales tienen sus raíces en políticas económicas y sociales, ellos suceden en todos los niveles, desde el local al global (por lo tanto, pueden involucrar a gobiernos municipales, regionales y nacionales), y el éxito en esta área requiere la actuación de diversos actores, durante un largo período de tiempo. Aún así, los gobiernos en todo el mundo han abordado los temas ambientales a lo largo de los años a través de la creación de ministerios de medio ambiente, políticas y programas ambientales y por medio de instituciones y tratados internacionales, leyes y reglamentos, y gastos.

¿DÓNDE ENTRAN LOS AUDITORES?

Tal vez usted se pregunte: ¿Qué tiene que ver la situación del medio ambiente en nuestro planeta con los auditores? Pues bien, si los miles de auditores ambientales comandados por SAIs a lo largo de la última década pueden servir como indicadores, en ese caso, la relación es clara!

La “auditoría ambiental” es un término amplio utilizado para describir una gama de actividades de auditoría orientadas hacia el medio ambiente. A pesar de que existen muchas variaciones, las SAIs actualmente están involucradas en tres tipos básicos de auditoría con una perspectiva ambiental: financiera (certificar), fiscalización y cumplimiento (*compliance*) y desempeño (valor obtenido a cambio de dinero). Cada uno de estos tipos está formalmente descrito y definido en estándares de auditoría de la INTOSAI y en las orientaciones elaboradas por el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ambiental (*Working Group on Environmental Auditing* - WGEA). Las auditorías ambientales aplican métodos y estándares generales de auditoría con un enfoque diferente. Al realizar auditorías ambientales, los auditores generalmente hacen preguntas del siguiente tipo:

- ¿Los informes financieros reflejan adecuadamente los costos, los pasivos (incluyendo pasivos de contingencia) y los activos ambientales?
- ¿La organización está gastando el dinero de acuerdo con las reglas financieras y con la legislación pertinente?
- ¿El gobierno está cumpliendo las obligaciones asumidas en tratados ambientales internacionales, leyes y reglamentaciones ambientales domésticas, y está cumpliendo con las políticas y los programas del gobierno?
- ¿El gobierno está alcanzando las metas de desempeño ambiental que él mismo estableció para sí mismo, y cuáles son los resultados alcanzados?
- ¿El gobierno está controlando los riesgos ambientales de sus propias operaciones?
- ¿El gobierno implementó una matriz de responsabilización (*accountability*) eficaz para sus programas y políticas ambientales?

Para muchas SAIs, la auditoría ambiental pasó a ser una actividad principal, tan importante como cualquier otro tipo de auditoría o área bajo su responsabilidad. Y los esfuerzos de las SAIs en esta área están ayudando a los gobiernos a hacer un trabajo mejor. Abordar temas ambientales está perfectamente incluido en el

mandato, afirman algunos, y la responsabilidad de los órganos nacionales de auditoría está basada en los siguientes motivos:

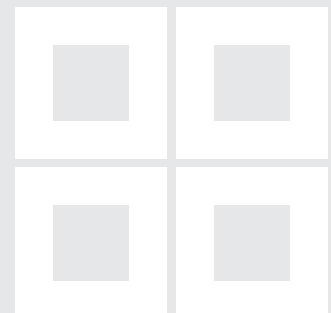
- Los gobiernos gastan recursos públicos significativos con la gestión de problemas ambientales – las SAIs necesitan responsabilizarlos de la gestión financiera prudente, así como de la elaboración de informes y la producción de resultados.
- Los gobiernos firmaron varios acuerdos internacionales y promulgaron leyes y reglamentaciones domésticas – las SAIs necesitan responsabilizarlos del cumplimiento.
- Los gobiernos, en sus informes financieros, tienen que rendir cuentas de los costos y pasivos ambientales creados por sus posesiones y operaciones de tierras – los estándares de contabilidad exigen el cumplimiento de prácticas apropiadas de contabilidad.
- En algunos casos, la legislación en vigor para SAIs especifica exigencias ambientales.

RESPONDIENDO A LOS DESAFÍOS: CÓMO EL GRUPO DE TRABAJO SOBRE AUDITORÍA AMBIENTAL PUEDE AYUDAR

A pesar de que ahora la auditoría ambiental sea una actividad popular de las SAIs, no por eso dejar de presentar desafíos. Los miembros de la INTOSAI identificaron una serie de barreras reales y percibidas para la realización de auditorías ambientales, inclusive:

- mandatos inadecuados para las SAIs;
- normas y estándares de auditoría ambiental insuficientemente establecidos;
- falta de habilidades o conocimiento especializado en la SAI;
- datos insuficientes sobre la situación del medio ambiente;
- sistemas nacionales de monitoreo e informe insuficientes; y
- formulación insuficiente de políticas ambientales gubernamentales, tales como falta de metas mensurables, ausencia de una estrategia, y una matriz reguladora insuficiente.

De cierta forma, el Grupo de Trabajo de la INTOSAI sobre Auditoría Ambiental (WGEA) existe para contribuir a que las SAIs superen estas barreras. Fue creado por la INTOSAI en 1992 para responder a la creciente demanda de conocimiento especializado en auditoría ambiental. Los miembros del WGEA aumentaron, pasando de los 12 miembros fundadores a más de 50, y ahora el WGEA se convirtió en un organismo grande y activo de la INTOSAI.



Durante sus primeros nueve años de existencia, el Tribunal de Cuentas de los Países Bajos presidió el WGEA y realizaciones impresionantes fueron conquistadas bajo su liderazgo. A partir de 2001, el Gabinete del Auditor General del Canadá ha presidido y secretariado al WGEA. En 2001, fue creado un comité director de 15 miembros para gerenciar las actividades operacionales y cotidianas del WGEA. Además, seis regiones de la INTOSAI establecieron sus propios grupos de trabajo regionales sobre auditoría ambiental. La SAI de Brasil coordina el comité técnico regional de la OLACEFS sobre auditoría ambiental.

El WGEA busca incentivar a las SAIs para que hagan uso de sus mandatos de auditoría y de sus métodos de auditoría también en el campo de la protección ambiental y del desarrollo sostenible. Su misión es auxiliar tanto a SAIs miembros como a no-miembros en la adquisición de una mejor comprensión de las cuestiones involucradas en la auditoría ambiental, y para facilitar el intercambio de informaciones y experiencias entre SAIs, y publicar directrices y otras informaciones para su uso. El WGEA presta una serie de servicios y proporciona diversos productos a SAIs, incluyendo los siguientes:

WEB SITE

El site del WGEA (<http://www.environmental-auditing.org/>) tiene muchas informaciones que pueden ser utilizadas por sus miembros. Las mismas incluyen la misión y el mandato del WGEA; datos para contacto con miembros; y también coloca a disposición todos los documentos producidos hasta el momento, títulos y extractos de centenas de auditorías ambientales, actas de reuniones, y actualizaciones sobre eventos y actividades para *download*.

DOCUMENTOS DE ORIENTACIÓN

El WGEA elaboró muchos documentos para ayudar a que las SAIs identificasen cuestiones de auditoría y utilizarasen sus mandatos para realizar auditorías ambientales. Todos están disponibles en el site del WGEA. Para obtener una lista de algunos de estos documentos, vea la sección "*Reports in Print*" (Informes siendo Impresos) de esta edición.

INTERCAMBIO DE INFORMACIONES

El WGEA actúa de varias formas con relación a este aspecto clave de su misión. Tal como fue subrayado anteriormente, un volumen considerable de informaciones sobre prácticas de auditoría - inclusive el acceso a informes de auditoría ambiental -- está disponible en su site. Además, el WGEA ahora realiza un seminario técnico que incluye presentaciones realizadas por las SAIs, como parte de sus reuniones regulares. La 8ª reunión del WGEA, realizada en Varsovia en junio del 2003, deliberó sobre los siguientes temas: residuos, agua y desarrollo sostenible. En la 9ª reunión, que será realizada en Brasilia, en junio del 2004, las sesiones del seminario abordarán: biodiversidad, respuestas a nuevos desafíos, auditorías de regularidad, y auditorías conjuntas, competidoras o coordinadas.

CAPACITACIÓN

En el 2002, el WGEA estableció una asociación mancomunada con la Iniciativa de Desarrollo de la INTOSAI (INTOSAI Development Initiative - IDI) para el desarrollo de un programa de capacitación para auditores ambientales orientado hacia el fortalecimiento de la capacidad de las SAIs de realizar auditorías ambientales. Especialistas en temas ambientales y especialistas en capacitación trabajaron conjuntamente para producir un curso intensivo de 2 semanas sobre auditoría ambiental que conquistó un enorme éxito. El primer curso-piloto, el taller sobre Auditoría Ambiental, fue realizado en Antalya, Turquía, en el 2003, y el segundo, en Nairobi, en Kenia, al comienzo de este año. Está previsto que el curso sea realizado también en otras regiones. También está siendo planificada la realización del curso en la región de la OLACEFS.

LEVANTAMIENTO DE MIEMBROS

Entre las herramientas desarrolladas por el WGEA para ayudar a las SAIs en la realización de auditorías ambientales están incluidos los levantamientos de miembros de la INTOSAI que el WGEA realiza cada 3 años. Los levantamientos recogen informaciones que sirven como hitos para registrar el avance conseguido por los miembros del WGEA y permiten una evaluación de las tendencias y realizaciones. Estas informaciones también sirven para dar forma al plan de trabajo, a las estrategias y productos del WGEA. Desde la concepción del WGEA, fueron realizados cuatro levantamientos de informaciones independientes.

El cuarto levantamiento INTOSAI fue realizado en el 2003, relativo al período del 2000 al 2003. Fue enviado a todas las SAIs que participan en la INTOSAI. Los resultados son bastante reveladores: 67 de las 114 SAIs que respondieron realizaron una o más auditorías relativas a temas ambientales. De las mismas, el 54% cuenta con personal dedicado a la auditoría ambiental y el 72% afirmó estar interesado en aspectos de auditoría del desarrollo sostenible. Lo más impresionante tal vez haya sido el volumen y la gama de auditorías ambientales realizadas por SAIs (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Cuestiones Ambientales Auditadas por SAIs, 1994-2003 (*)

EL WGEA: DESARROLLO Y DIRECCIÓN FUTUROS

Cuestión ambiental	Cantidad de informes		
	2000-2003	1994-1996	1997-1999
Gestión ambiental interna por parte de autoridades o	138	162	81
Agua dulce: agua potable, calidad del agua, ríos, lagos	132	131	147
Residuos: residuos en general, residuos nocivos, residuos no-nocivos, procesamiento de residuos,	118	103	126
Prevención de la contaminación	83	74	73
Agricultura, agrotóxicos, urbanización, actividades forestales	74	85	85
Naturaleza y recreación (incluyendo parques y bosques nacionales, recreación y turismo)	73	102	83
Ecosistemas: biodiversidad, infraestructura ecológica,	64	57	57
Medio ambiente y salud humana	60	72	110
Tránsito, movilidad, transportes	58	32	61
Contaminación del aire	45	72	65
Agua salada: contaminación marina	39	25	29
Contaminación industrial	36	81	70
Manejo de catástrofes y defensa civil	35	33	30

El futuro del WGEA ciertamente parece brillante y ocupado. El interés de obtener apoyo del WGEA parece intensificarse. Las SAIs están procurando más orientaciones sobre una serie de tópicos ambientales, más capacitación y asistencia técnica, y más oportunidades para el intercambio de informaciones.

En febrero de 2004, el comité director del WGEA se reunió en Lima, Perú. Fue revisado el bosquejo del plan de trabajo para 2005-2007, que será discutido por todo el WGEA en su próxima reunión en Brasilia.

El WGEA estableció una serie de metas ambiciosas:

- aumentar la cantidad de auditorías ambientales paralelas, conjuntas o coordinadas por parte de los SAIs;
- ampliar la capacitación de SAIs en técnicas de auditoría ambiental;
- aumentar la cooperación y la comunicación entre el WGEA y otras organizaciones internacionales;
- expandir la amplitud de las herramientas de auditoría ambiental disponibles para las SAIs;
- fortalecer la comunicación y el intercambio de informaciones entre SAIs; y
- explotar el potencial de recursos financieros para apoyar actividades del WGEA.

Inmediatamente después de que el plan de trabajo del WGEA esté finalizado, será presentado ante la XVIII INCOSAI, en Budapest, en octubre del 2004, para su adopción formal.

MÁS AUXILIO PARA ENFRENTAR DESAFÍOS

La auditoría ambiental está consolidada. Esta Conferencia Internacional sobre Auditoría Ambiental es una excelente oportunidad para que todas las SAIs aprendan unas sobre las otras y para que actualicen sus prácticas con miras a ayudar a sus respectivos gobiernos a mejorar el desempeño ambiental y el desarrollo sostenible, y a proteger la salud y la seguridad de sus ciudadanos. Aunque pueda parecer que los auditores son “bienhechores ambientales de gabinete”, que creen que su trabajo puede ayudar a revertir tendencias globales que causan preocupación al buscar mejorar el modo en que los gobiernos abordan los problemas ambientales, la realidad es que los temas ambientales están perfectamente incluidos dentro del mandato de las SAIs. ■

