

IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil

Por equidad, democracia y un ambiente sostenible

Ponencias de Darío Restrepo e Iván Lanegra

Relatoría y Declaración de Lima

Serie Digital

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil

**Por equidad, democracia y un
ambiente sostenible**

Ponencias de Darío Restrepo e Iván Lanegra

Relatoría y Declaración de Lima

IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil
“Por equidad, democracia y un ambiente sostenible”

© **Grupo Propuesta Ciudadana**

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313 Telefax 613 8315

Email: propuest@desco.org.pe

Serie Digital

Primera edición

Lima, Perú. Agosto del 2008

Corrección: Carolina Teillier

Coordinación: Carola Tello

Diseño: Sonimágenes del Perú S.C.R.L.

Índice

Presentación.....	7
Descentralización para la equidad <i>Darío I. Restrepo Botero</i>	11
La gestión pública ambiental en el Perú y el desafío del cambio climático <i>Iván K. Lanegra Quispe</i>	31
IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil Relatoría	57
IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil Declaración de Lima	71

Presentación

Los días 31 de marzo y 1 de abril del 2008, la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de Organizaciones no Gubernamentales (ONG) de América Latina y el Caribe, con el apoyo de la plataforma europea de ONG Concord, organizó, en la ciudad de Lima el IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil “Por equidad, democracia y un ambiente sostenible”, con el objeto de reflexionar y alcanzar aportes a la agenda de la V Cumbre de Mandatarios de América Latina y la Unión Europea (ALC-UE) realizado el mes de mayo. El foro fue coordinado por el Grupo Propuesta Ciudadana y contó con la participación de más de doscientos representantes de la sociedad civil europea y latinoamericana.

El IV Foro Eurolatinoamericano es la continuidad de un proceso que se inició el año 2002 en Alcobendas, con ocasión de la Cumbre UE-ALC de Madrid; se fortaleció el 2004 en Pátzcuaro, en el marco de la Cumbre de Guadalajara; y logró continuidad y ganó presencia en la Cumbre de Viena del 2006.

Este IV Foro se estructuró en cinco mesas de trabajo y contó con la presentación de dieciséis expositores que se propusieron realizar balances sobre la democracia y la situación de los derechos políticos; la inclusión social, la desigualdad y la situación de los derechos humanos; el modelo económico, la integración en América Latina y la situación de los derechos económicos; la situación de la sostenibilidad ambiental y el cambio climático en América Latina y Europa; así como las perspectivas de los Acuerdos de Asociación y su relación con los procesos de integración regional. El IV Foro Eurolatinoamericano acordó una declaración pública sobre los principales temas presentados y debatidos, documento que fue alcanzado para que se tomara en cuenta en los acuerdos a los que arribaran los presidentes, jefes de Estado y mandatarios asistentes a la V Cumbre del ALC-UE.

La V Cumbre se planteó abordar temas centrales como “Pobreza, desigualdad e inclusión” y “Desarrollo sostenible, medio

ambiente, cambio climático y energía". En esa perspectiva, el IV Foro de sociedad civil se propuso construir visiones compartidas y enfoques provenientes de amplios sectores de la ciudadanía organizada, sobre democracia, inclusión social, derechos económicos y sociales, cambio climático, desarrollo sostenible, acuerdos de asociación e integración y políticas de cooperación con Europa. La convocatoria involucró a representantes del mundo académico, movimientos sociales, organizaciones y sindicatos.

La reflexión producida en el IV Foro cobra mayor importancia en un contexto mundial en el que los avances tecnológicos, el crecimiento económico y la velocidad de la inversión global no han logrado resolver los graves problemas de pobreza y desigualdad social en el mundo. Pero sobre todo, la manera como se encuentran edificados los modelos económicos vigentes y la manera como se realizan los procesos de producción tienen una relación directa con los problemas ambientales mundiales que se reflejan en el calentamiento global.

Por ello, una de las ideas centrales de este foro internacional se centró en que el actual modelo económico predominante en la Unión Europea y en América Latina y el Caribe relativiza el rol del Estado en la economía y otorga un papel superlativo al capital y al mercado, reafirmando el carácter primario-exportador de los países del Sur, subordinando el efectivo acceso a derechos de las personas y condicionando a los países de menor desarrollo a una reinserción internacional supeditada a los intereses del capital transnacional y los poderes económicos nacionales. Una situación que, a diferencia de lo que ocurre en las realidades europeas, en América Latina afecta la cohesión social.

La democracia, sobre todo en los países latinoamericanos, se ejerce en medio de desigualdades pronunciadas, las cuales configuran espacios segmentados y territorios fragmentados, con políticas elitistas que producen representaciones políticas débiles. Luego, esas desigualdades acaban en inequidades que causan la negación de derechos a millones de personas que, por esas razones, no pueden acceder a las condiciones mínimas para el ejercicio de una ciudadanía social y política plena. Y si bien la descentralización es un proceso que inicia su implementación en América Latina en la década de 1980 para fortalecer los procesos democráticos, surge una interrogante respecto a si estos procesos de reforma territorial han sido eficaces en la democratización del poder. Esto, en medio de una estrategia neoliberal que busca distanciar la política de la administración, y reducir el margen de acción de la política en las decisiones públicas.

Desde el campo económico, se constató que el marco institucional edificado por el Consenso de Washington sigue vigente en políticas tributarias no equitativas, en la flexibilidad absoluta en el campo laboral y la restricción de lo social a la focalización de programas sociales. Con ello se produce la paradoja de economías que crecen, pero que no logran acortar las brechas sociales. Se pone en evidencia que es muy distinto crecer sobre la base de un modelo económico promotor de valor agregado que hacerlo a partir de uno orientado a la exportación de materias primas, que es el que predomina en nuestros países. En esta perspectiva, es claro que lo que interesa es la calidad del crecimiento y sus efectos en la generación de igualdad o desigualdad.

En lo que se refiere a la gestión ambiental se generó un amplio diálogo en relación con las graves consecuencias del cambio climático, que hace necesaria una visión integral e integrada de las políticas públicas. El principal desafío a superar en este terreno es la debilidad del Estado. Se resaltó que la situación existente cuestiona la relación actual entre el libre comercio y el desarrollo sostenible. Por ello, la reflexión del IV Foro se dirigió a reconocer que existe una deuda ecológica que los países del Norte tienen con el Sur.

En la perspectiva de continuar con la difusión del trabajo hecho durante este foro internacional, el Grupo Propuesta Ciudadana publica las ponencias de Darío Restrepo (Descentralización para la equidad) e Iván Lanegra (Gestión pública ambiental y cambio climático), además de la Relatoría elaborada por David Montoya, así como la Declaración Final, como materiales y contenidos que pueden promover la reflexión y la participación de las organizaciones de la sociedad civil en temas centrales para el destino del desarrollo y la democracia.

Lima, julio del 2008

Descentralización para la equidad

Darío I. Restrepo Botero

Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.

La primera versión de las ideas aquí consignadas fue desarrollada en el primer semestre del 2008, en el marco de una asesoría a la Asamblea Constituyente de la República del Ecuador, con el apoyo del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales de la fundación Friedrich Ebert. Con posterioridad, este documento se redactó para el IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de Sociedad Civil, con el apoyo del Centro Peruano de Estudios Sociales y a solicitud del Grupo Propuesta Ciudadana del Perú. Agradezco los comentarios de Enrique Daza, los cuales, sin comprometer sus apreciaciones sobre la materia, mejoraron el texto en claridad y precisión.

1. Territorios internos, desigualdad y equidad

Desde la década de los años ochenta del siglo XX en América Latina se vienen animando procesos de descentralización que han despertado amplias expectativas y, en general, han merecido los favores de la opinión pública. Las reformas generan la ilusión de poder superar los rasgos centralistas de todos los Estados latinoamericanos, sean éstos unitarios o federales. En efecto, desde finales del siglo XIX y durante todo el siglo XX se emprendió la construcción de Estados nacionales, con la ayuda de regímenes presidencialistas y centralistas que derrotaron las pretensiones de cultivar un equilibrio de poderes políticos y económicos entre los territorios internos de las naciones.

Si se calcula el producto bruto interno de un país, es inocultable que la mayor parte se genera en tres o cuatro entidades territoriales, cuando no en igual número de ciudades y sus áreas de influencia inmediatas. De la misma manera, las estadísticas de empleo formal e informal, los índices de necesidades básicas insatisfechas, la línea de ingresos, el índice de calidad de vida o el Gini son mediciones que no sólo se pueden graficar en el espacio, sino que diseñan recurrencias de alta concentración de oportunidades y bienestar en pocos territorios, rodeados de otros ancestralmente rezagados. Asimismo, en los bastiones citadinos y rurales de la pujante modernidad se recrean centros y periferias; conviven el derroche con la miseria y las oportunidades para unos con las negaciones para muchos.

A la “natural concentración espacial” de los mercados y de las instituciones estatales y privadas le corresponde una reconocida menos espontánea acumulación de poder político por las élites de ciertas entidades territoriales. La capacidad de representación de las organizaciones sociales, empresariales, sindicales y profesionales de dichos territorios suele también ser mayor que la de los demás.

Hasta aquí todo normal; es así en todas partes. Las desigualdades internas no son exclusivas de los países atrasados; incluso en las sociedades avanzadas del capitalismo y el comunismo las oportunidades se expanden de manera heterogénea: siempre existen bastiones de punta y concentraciones de población que dan lugar a una repartición desigual de oportunidades y derechos entre individuos y grupos ante el poder. La geografía no es un marco dentro del cual ocurran cosas tales como el crecimiento económico, el empleo o el bienestar; es la materialización de la expansión de las relaciones políticas, económicas y culturales entre los seres humanos. En el espacio se organiza, se estructura y se reparte el poder y la marginalidad. El poder siempre estructura el espacio.

¿Cuál es entonces la especificidad latinoamericana, si acaso existe una? El detalle está en el grado, en la medida en que las diferencias de concentración y centralización, propias de la manera compulsiva como se desenvuelve el capitalismo, se encuentran más exacerbadas. En América Latina son mucho mayores las diferencias de ingresos entre los estratos altos y bajos que en los países capitalistas de punta. Cabe llamar la atención sobre el hecho de que, en el subcontinente, Brasil ocupa el deshonroso lugar de ser el país más desigual, cuando a la vez posee el mayor producto bruto interno de la región y es la octava economía del mundo. El modelo de desarrollo del capitalismo dependiente es el creador de la mayor desigualdad social

en la región; no es la ausencia del desarrollo del capitalismo —ni la desconexión nacional respecto a éste— la causante de las desigualdades. En América Latina las desigualdades son tan pronunciadas que se viven como inequidades, es decir, como un conjunto de procesos mediante los cuales se estructuran realidades socialmente segmentadas, territorialmente fragmentadas y políticamente elitistas y con grandes déficits de representación política democrática. En estas circunstancias, las desigualdades devienen inequidades; y éstas, a su vez, en negación de derechos a millones de personas imposibilitadas de acceder a las condiciones mínimas para el ejercicio de una ciudadanía social y política plena.

Regiones enteras sufren una muy precaria representación política ante la nación; la posibilidad misma de acceder a la educación, la salud o el agua potable depende del lugar en el que se vive, y lo mismo ocurre con las condiciones para generar un ingreso, abrir un negocio u obtener un empleo. La reconocida insuficiente legitimidad de los Estados en América Latina tiene mucho que ver con el carácter de enclave de su desarrollo, con los espacios fragmentados del bienestar y con las fronteras internas de la democracia. No extraña, entonces, que significativas luchas sociales y políticas aparezcan desde los territorios marginales de la centralidad del poder y pretendan construir nuevos mapas institucionales.

Desde la década de 1980 las luchas sociales y políticas no han sido ajenas a las exigencias de desconcentración social y descentralización política del poder. Las relaciones entre las insurgencias sociales y los reclamos territoriales son múltiples y complejas, mas no han sido expresiones políticas inconexas. Por el contrario, las encontramos aparejadas en asuntos tales como la lucha por el reconocimiento de derechos políticos y la representatividad, el anhelo de acceder a bienes esenciales

para la calidad de vida y los reclamos de oportunidades de desarrollo económico.

Descentrar los sistemas políticos para derrumbar las dictaduras, los regímenes políticos unipartidistas, bipartidistas o multipartidistas tradicionales, aquéllos que cerraron durante décadas derechos de participación a nuevas expresiones políticas. Descentralizar los sistemas electorales para otorgar capacidad de representación propia a las localidades y obtener una mayor visibilidad y peso de las preferencias políticas territoriales en la nación. Descentrar el gasto público para acceder a la salud, la educación, el saneamiento básico, el agua potable y la justicia. Descentralizar las políticas sociales para lograr, al fin, una mínima equidad social y territorial en el acceso a los bienes definitorios de la ciudadanía social. Descentrar el modelo de desarrollo para que millones puedan gozar de empleo, crédito y capacidad emprendedora. Descentralizar el modelo de desarrollo para concretar instrumentos de desarrollo en todos los territorios internos a la nación. En fin, desde la década de 1980 la descentralización se inscribe, desde algunas expresiones del campo democrático, en una perspectiva de construcción de una nueva geografía del poder, más cercana al ciudadano, más permeable a los pobladores, más difundida espacialmente y más descentrada socialmente.

La pregunta que nos planteamos es si los procesos de reforma territorial de las últimas décadas han sido eficaces en la descentración y descentralización del poder. Planteada en una perspectiva histórica, la inquietud es evaluar las capacidades que han tenido las reformas territoriales para superar rasgos de largo plazo: la superación del carácter de enclave del desarrollo y sus consecuencias políticas y sociales. O, a la inversa, si acaso los procesos de descentralización han mantenido o, peor aún, profundizado las inequidades sociales, territoriales y políticas que el desarrollo

del capitalismo subordinado y de enclave produjeron durante el siglo XIX.

2. Una arquitectura institucional descentralizada para la liberación del mercado

Los procesos de descentralización no tienen una sola potencialidad ni un solo propósito político. Sus características son el resultado, en cada país, de la pugna entre las principales fuerzas estratégicas que han intervenido en el rediseño del Estado durante las últimas décadas. Por una parte, se reconoce la fuerza de los “fundamentalistas de mercado”; y por otra, la emergencia de nuevas subjetividades democráticas. Cada una ha logrado impregnar la realidad de los ajustes territoriales acometidos, aun cuando los resultados alcanzados no terminan por saldar definitivamente la correlación de fuerzas a favor del ordenamiento de la sociedad por el mercado, ni por una nueva primacía de los intereses sociales mayoritarios sobre la economía, la política y el poder estatal.

En la estrategia neoliberal, los procesos de descentralización impulsan tres dimensiones, cada una de las cuales puede mostrar avances pero también limitaciones e incluso efectos contraproducentes para el ajuste del Estado por el mercado. En el terreno económico, se ambiciona disminuir la intervención del Estado en la economía, el gasto público y el profuso número y poder de la burocracia. Para lograrlo, se debe acometer un ejercicio contable mediante el cual la parte del presupuesto nacional que se gira a las entidades territoriales debe ser mayor, o por lo menos igual, que la empleada por el nivel central de gobierno para los asuntos que se descentralizan. La descentralización como “suma cero” arroja un saldo positivo si los giros se acompañan de la “tercerización” o subcontratación de las funciones públicas con el sector privado y, para asuntos de poca complejidad, con organizaciones sociales

y solidarias. Así se ejecuta una política pública con menos funcionarios públicos, al tiempo que se estimula la creación de empresas privadas. También se abaratan los costos de las acciones estatales que se trasladan de manera solidaria a las comunidades beneficiadas por la intervención descentralizada.

Veinte años de experiencias descentralizadoras muestran un aumento del tamaño del Estado, del gasto y de la burocracia estatal, tanto en los niveles territoriales como en el central. Ante la transferencia de recursos y funciones a los gobiernos locales, la clase política y la burocracia nacional se resisten a ceder poder. Por ello, defienden competencias y platas que les permiten seguir interviniendo en los asuntos descentralizados que debieran haber cedido definitivamente. Sin embargo, la estrategia pro mercado se ha servido de la descentralización para avanzar mucho en la subcontratación, en la generación de empresas y en la socialización de los costos de las acciones estatales.

Siguiendo con la dimensión económica, importa señalar que la descentralización es una estrategia para realizar rápidos y legítimos procesos de privatización de empresas estatales territoriales, así como para el alza de tarifas e impuestos. Al transferir funciones con recursos insuficientes para atender los costos de tales competencias y responder a la acrecentada presión social sobre la administración local, los mandatarios, de cualquier filiación política, deben subir tarifas e impuestos; y cuando éstos no alcanzan, endeudarse y privatizar las empresas. En todos estos terrenos el neoliberalismo puede mostrar resultados, aunque en más de un país el endeudamiento territorial ha sido de tal magnitud que compromete la cartera del sector financiero privado y presiona giros suplementarios del nivel central, lo que afecta el equilibrio macroeconómico nacional. Es decir, el efecto contrario al que se buscaba.

En la dimensión social, la descentralización de las empresas y de los servicios estatales es un mecanismo eficaz para quebrar la unidad y fortaleza nacional de los sindicatos de trabajadores del sector público. La localización de los conflictos sociales es un efecto nada despreciable, que debiera resultar de la responsabilidad local sobre asuntos muy sensibles para la calidad de vida de la población. Lo uno y lo otro son activos que puede reclamar el neoliberalismo en América Latina; sin embargo, los conflictos sociales no cesan de rebasar su frontera local, aunque el sindicalismo no logra reponer la fuerza con la que contaba antaño, la cual encubrió de la mano de las grandes empresas estatales de carácter nacional, hoy descentralizadas.

Dos grandes propósitos sobresalen en la dimensión política de la estrategia neoliberal: la despolitización y la fragmentación. Con ello se proponen hacer de la pugna por el poder una confrontación gerencial, convertir la administración local misma en un conglomerado de empresas que compitan —sin favoritismo ni monopolio sobre la recepción y el manejo de los subsidios— con otras empresas privadas, en el terreno de la producción y prestación de servicios. Asimismo, separar la política de la administración —que se debe manejar como en cualquier empresa competitiva— y reducir el margen de acción de la política a debates sobre dicotomías morales tales como la corrupción, el clientelismo, asuntos de policía y buenas prácticas ciudadanas.

Continuando en el frente político, si se promueve la responsabilidad de cada poblador con los desempeños de sus mandatarios y gerentes, se construye un poder local consecuente con las realidades de los mercados. Es decir, se logra que a cada mercado local le corresponda un conglomerado poblacional con responsabilidades en la elección, coadministración y control de la red de administradores de empresas públicas. De este modo se desincentivan las confrontaciones ideológicas sobre la

administración y, en cambio, se estimulan las contiendas gerenciales por resultados de eficiencia y calidad de las unidades prestadoras de servicios. Cada administrador responde por su empresa y cada mandatario por el ambiente general de la red de empresas y servicios, con el fin de aumentar la competitividad del territorio en el mercado. Se obtiene así una fragmentación de la política en cada unidad territorial. No habría tampoco incentivos para la agremiación partidista ideológica en una escala superior, diferente a la de asociaciones de carácter administrativo y de planeación. En otras palabras: construir a cada escala de mercado adecuadas agremiaciones de administración flexible que ejerzan la “tercerización”.

No existe duda sobre el avance acometido en la dislocación de las agremiaciones políticas supralocales y la profundidad del fenómeno de la personificación de la política: hay más personalidades que partidos políticos, y más desempeños de gerencias individuales que comprobación de programas políticos. Las entidades territoriales caen, una a una, en la lucha por la atracción de inversiones públicas y privadas, nacionales y externas, para hacer territorios competitivos, y compitiendo los unos contra los otros, los centrales contra los vecinos, en crear las mejores condiciones para acunar al capital. La gran política y la lucha por precisar las orientaciones que definen los modelos generales de crecimiento y distribución, la repartición de cargas y beneficios en la sociedad y las alianzas internacionales, vuelven, una vez más, a girar la mirada hacia la nación. Veinte años de descentralización han servido para revivir el interés por la gran política y la ideología, además de la certeza de que éstas se juegan en lo fundamental mediante la construcción de proyectos mayoritarios a nivel nacional. No puede ser éste reconocido como un triunfo del ajuste neoliberal, pero sí como uno de sus resultados.

La dimensión más estratégica, como suele pasar, no es de orden material sino cultural; dicho de una manera más precisa, de cultura política. Para imponer el “fundamentalismo de mercado” se traspasa la propiedad colectiva bajo forma estatal masivamente a las redes empresariales transnacionales, y lo que queda de la administración pública se somete a la lógica del mercado, principalmente de la mano de la aplicación del principio de la “libre competencia” entre empresas de cualquier naturaleza jurídica. Reunida queda así la condición material para incentivar la cultura del “sálvese quien pueda y tenga los medios para ello”. Las ciudades poderosas de cada país se tragan sus áreas próximas de influencia y las ponen a orbitar alrededor de sus necesidades, tales como descongestionar los dormitorios, proveer recursos naturales y alimentos, recibir desechos, dotar almacenamientos y relocalizar actividades industriales contaminantes.

Este comportamiento de mezquino “agujero negro” se extraña de los principios de solidaridad —sin duda, imperfectos— que construyeron los Estados nacionales durante el siglo XX. No sorprende que las élites políticas de las grandes ciudades se quejen de aportar la mayor cantidad de recursos tributarios al presupuesto general para que sean distribuidos a zonas caracterizadas por sus incapacidades emprendedoras, subdesarrollo institucional y pereza fiscal. La justicia de mercado es contraria al principio de distribución, a cambio del cual levanta aquél de la retribución: la lógica de premiar al ganador en un mundo donde impera la competencia. Tales voces se oyen desde Bogotá, pasan por Guayaquil y Quito y aturden en Santa Cruz de la Sierra. Cada cual debe recibir en proporción directa a su capacidad y en relación con sus necesidades. Para asegurar este principio de justicia nada mejor que un radical estatuto de autonomía tributaria, entendido como el quiebre de las finanzas nacionales y la concentración de los medios económi-

cos en las manos privadas de las grandes urbes. Los otros territorios son las zonas reservadas para continuar el colonialismo interno, es decir, la succión de sus recursos naturales, agropecuarios, mineros, de hidrocarburos, de agua y bosques y, ahora, de biocombustibles.

¡Abajo el Estado paternalista, viva la ideología de la responsabilidad de cada uno ante lo suyo! Superada debe quedar la larga época en la que a cada necesidad de gran sensibilidad social le debía seguir su conversión en derecho político ciudadano y obligación estatal. Ahora asistimos al reino de la solidaridad de mercado. Toda proclama y reivindicación debe abandonar la pugnacidad propia de comportamientos inmaduros y antisociales, contrarios a los derechos humanos, a los derechos de los otros. A cambio, las necesidades y los derechos se deben convertir en proyectos, promovidos por empresas sociales, que compitan por hacerse de los contratos de las bolsas estatales, privadas y de la filantropía internacional. Las protestas deben mutar en proyectos, las reivindicaciones en contratos, la pugnacidad en sociedad mercantil, las organizaciones en empresas sociales, la política en gestión y el Estado en mercado.

3. Descentralizar para socializar el poder

La lucha contra los regímenes autoritarios latinoamericanos durante las décadas de 1970 y 1980 terminó por derrumbar las hegemonías militares y desprestigiar las restringidas democracias del continente, como la colombiana y la mexicana. Lo que no se observó desde el comienzo fue la enorme ola de subjetividades políticas que coincidieron en el repudio a la estrechez de los sistemas representativos. No se trató exclusivamente de aspirar a un retorno de las formas y prácticas de la democracia liberal clásica —pluripartidismo, separación de poderes, derechos de oposición—, sino

también de rebasar los limitados márgenes de los sistemas representativos de los Estados centralizados liberales. Los reclamos de descentralización política y de participación ciudadana y comunitaria en los más diversos asuntos públicos emergieron con una fuerza inusitada. El reconocimiento de los derechos de representación política a las fuerzas sociales marginadas de siempre —asalariados, campesinos, *viviendistas*— se combinó con la pugna por la representación de nuevos sectores urbanos, cívicos y de mujeres, principalmente. La realidad política latinoamericana es hoy, veinte años después, tributaria de esa fuerza emergente que no cesa de irrumpir en la escena reclamando más cantidad, capacidad y calidad de la representación política.

Un líder obrero llegó a la presidencia en Brasil; después de quinientos, años el primer presidente indígena de América gobierna Bolivia; un militar nacionalista está a la cabeza de una potencia petrolera caribeña, la República Bolivariana de Venezuela; un cristiano radical gobierna el Ecuador; y en Paraguay, recién un cura progresista llega a ocupar la silla de primer mandatario. Obreros, indígenas, campesinos, cristianos, curas, socialistas, nacionalistas... América Latina está irreconocible. El recuento sería muy extenso si la mirada se posara sobre los cargos en los niveles intermedios y locales. La apertura de los sistemas políticos a la representación de las fuerzas contenidas, cuando no reprimidas, en las décadas de 1960, 1970 y 1980, es un hecho palpable. Más allá de la gran representación se encuentra un número exponencialmente mayor de ciudadanos, comunidades, sectores y organizaciones sociales que empujan las puertas de las burocracias e invaden espacios estatales antes reservados al monopolio de políticos y funcionarios profesionales. La paradoja de tal apertura política es, por arriba, la tentación del caudillismo, el mesianismo y el autoritarismo popular; y por abajo, la fragmentación social en una miríada de

microgestiones forjadas desde las múltiples expresiones de un cierto individualismo comunitario.

Más allá de la dupla dicotómica estatismo-colectivismo o liberalismo-individualismo, las nuevas prácticas políticas batallan por introducir un nuevo paradigma: la socialización del poder. No se trata sólo de la elección popular de alcaldes y gobernadores, sino de la construcción de mandatos populares durante la campaña electoral; no es suficiente conocer las intenciones de los gobernantes: ahora muchos aspiran a definir planes y presupuestos participativos; además del derecho a la alternancia partidista una vez concluido el periodo de gobierno, se reclama la posibilidad de revocatoria de los mandatos por incumplimiento de los programas de gobierno; es creciente la exigencia de gestiones honestas, para cuya garantía se presiona por rendiciones públicas de cuentas de la administración y el Poder Ejecutivo; y se aspira a incrementar la calidad y eficiencia de la administración y los servicios públicos, para cuyo fin la participación ciudadana y comunitaria en las instancias y los programas públicos tiene una importancia definitiva.

¿Cuál es la relación entre prácticas participativas y ordenamiento espacial del Estado? En teoría, no existe una relación unívoca. Un régimen centralista puede fomentar masivos ejercicios de participación o negarlos; una estructura descentralizada y los gobiernos locales se pueden asentar en prácticas paternalistas y autoritarias, o ser el resultado vivo de un empoderamiento ciudadano sobre la administración pública. Sin embargo, en la América Latina de las décadas de 1980 y 1990, y todavía a principios del siglo XXI, movimientos sociales, en particular los étnicos, de base rural y cívica, identifican la construcción del poder con la participación social en formas descentralizadas de gobierno. La reivindicación de autonomía territorial no se vive como reclamo de autismo y se-

gregación, sino como apropiación a escala local del poder político, administrativo y económico. Sabido es que la exigencia de autonomía territorial no es patrimonio de una exclusiva intención estratégica. Por el contrario, está en las entrañas mismas de la lógica de la competencia de las regiones ganadoras contra las perdedoras, del sector privado transnacionalizado contra las cargas del Estado-nación, del colonialismo interno, y de la versión contemporánea del desarrollo desigual y combinado del capitalismo de enclave. Por todo lo anterior, caben dos advertencias: la primera invita a romper la relación unívoca entre exigencias de descentralización con la democracia y el desarrollo equitativo entre regiones internas; la segunda asegura la absoluta necesidad de la dimensión nacional e internacional en la profundización de prácticas y sistemas democráticos, incluso de los locales.

La socialización del poder político y de la administración se extiende también hacia un reclamo por socializar el bienestar y el poder económico. En el ideario de los movimientos populares de las últimas décadas en América Latina se encuentra la lucha por el acceso a bienes esenciales como la salud, la educación, el agua potable, el transporte, la vivienda digna, los servicios públicos y la justicia. Estas exigencias contradicen "la natural destinación de las inversiones" que proclama el neoliberalismo para los bastiones geográficos y sociales ganadores del desarrollo. Contrariedad mayor generan los movimientos sociales y las fuerzas políticas que obligan a la "relocalización irracional" de inversiones para apoyar mercados, regiones y poblados deprimidos. La descentralización del modelo de desarrollo contradice el carácter de enclave del Estado y del desarrollo. Una nueva advertencia: no se trata de una mera reivindicación de inversiones en los territorios subdesarrollados, debido a que éstas pueden tener la intención exclusiva de extraer los recursos naturales, energéticos y medioambientales

de las regiones. La creación de sistemas económicos locales supone la retención territorial del excedente, es decir, algo totalmente contrario a la doctrina del liberalismo económico, que se opone a toda regulación que cohiba la plena libertad de movilidad espacial del capital.

Sin embargo, la frontera de los procesos de descentralización son la política social y los asuntos de infraestructura, turismo y agropecuarios de baja complejidad. Todavía no se logra desconcentrar los modelos de desarrollo. Las brechas en los índices de desarrollo entre entidades territoriales se han profundizado desde la década de 1970. Más aún: a pesar de una difusión de los sistemas políticos, del gasto público y de la presencia estatal en los territorios, de la mano de la descentralización, todavía el poder económico y político —privado y estatal— sigue altamente concentrado social y territorialmente.

4. Finanzas territoriales y equidad

Dos fuerzas antagónicas se disputan la redefinición del ordenamiento territorial de los Estados en América Latina. No se trata de una confrontación entre centralistas y descentralistas, sino de una pugna por la primacía social y política dentro de cualquiera de las prioridades de organización espacial del Estado. Aquí hemos sustentado como signo de distinción de la fisura estratégica la primacía por la privatización o la socialización del Estado, las rentas públicas y la lógica política. En lo que queda invitamos a considerar una serie de propuestas para la descentralización ordenadas a partir de la lucha por la equidad y la socialización del poder. Este esfuerzo tiene sentido únicamente si la izquierda democrática en América Latina considera que el ordenamiento espacial interno permite la obtención de fines mayores en la construcción de la equidad, el bienestar y la democracia. Si, por el contrario, la amenaza de la globalización neoliberal recomienda

cerrar los espacios territoriales y concentrar la fuerza en la construcción central del poder, sin fisura ni pluralismo territorial, entonces lo que sigue carece de pertinencia. La apuesta de este escrito es ilustrar los márgenes de ganancia que cierto manejo de la lógica espacial podría aportar a la construcción del poder interno, el cual debe complementarse, a toda luces, con un acuerdo mayoritario sobre las prioridades políticas nacionales y con la construcción de alianzas internacionales; en particular, apretar el paso de la integración económica, institucional y monetaria de América Latina. Pasemos entonces a las propuestas.

No deja de sorprender que el pensamiento crítico latinoamericano se entretenga en la discusión sobre los usos que se dan a la distribución territorial de los recursos de los presupuestos nacionales, buscando con ello rivalizar o por lo menos volver compatible la prelación por la eficiencia, con aquella por la equidad. Olvida así trabajar los dos lados de la ecuación de todo debate sobre equidad en el gasto público: quiénes aportan a la financiación del Estado y quiénes se benefician del gasto público. En los dos lados de la ecuación debe imperar un claro criterio de equidad, so pena de correr grandes riesgos contra la justicia social o por lo menos de desperdiciar una gran oportunidad para hacer de las transferencias un instrumento claro de redistribución de recursos en la sociedad. Cualquiera sea el origen de los recursos y los criterios de asignación del gasto, siempre nos toparemos con consecuencias más o menos claras o indirectas para con la equidad.

Si, por ejemplo, los recursos provienen en lo fundamental del crédito externo, se evita la financiación por la vía del presupuesto regular del Estado y, con ello, la discusión sobre la proporción de los aportes de diferentes grupos y actividades. Además, la sostenibilidad del gasto descentralizado se encontraría fácilmente comprometida.

Inscribir las transferencias como porcentaje —fijo, creciente o condicionado— del presupuesto nacional otorga diferentes grados de certeza al gasto público descentralizado, pero tampoco resuelve la duda sobre la contribución de la financiación a la justicia redistributiva. En la mayoría de los casos se giran porcentajes del presupuesto general, o del gasto público social, o de una bolsa específica de impuestos; sin embargo, poca claridad existe sobre el esfuerzo social relativo en la constitución de esas fuentes. Si nos atenemos a la tendencia general de la tributación en la región, con ciertas y notorias excepciones, los impuestos más dinámicos son aquéllos que representan una carga mayor para las clases bajas y medias de la población, respecto de los ingresos relativos de los diferentes niveles sociales. Es decir, los impuestos indirectos y el trabajo formal retiran de los sectores populares y medios porcentajes mayores del total de ingresos de esta población; en cambio, los impuestos directos a la riqueza y la propiedad representan porcentajes menores respecto de los recursos totales de las clases altas. Así las cosas, los recursos cedidos de la nación a las entidades territoriales podrían estar viniendo, indirectamente, de la base de la pirámide social... con destino a financiar la política social de esas mismas clases. En este caso se trataría, cuando más, de una redistribución interclase.

Para lograr una relación más clara entre la financiación de las políticas territoriales y la equidad, se propone crear un sistema que relacione el origen del ingreso con el destino del gasto; por ejemplo, de la siguiente forma: por el lado de los ingresos, mediante un porcentaje directamente proporcional al producto bruto interno per cápita de los niveles territoriales intermedios y las grandes ciudades; otro porcentaje del impuesto a la riqueza y otro tanto de los tributos y las tasas al consumo; y finalmente, un monto fijo por entidad territorial. De esta manera, las entidades territoriales de mayor desarrollo, las clases sociales más

puddientes, los más asiduos consumidores y cada entidad territorial contribuirían de manera proporcional a su riqueza. Por el lado del gasto, se aplicaría el criterio inverso: se recibiría una mayor porción de la bolsa a menor producto bruto interno territorial, mayor cantidad de pobreza total y relativa, más precario desarrollo institucional relativo y menor capacidad fiscal. Nueva advertencia: la experiencia de los últimos años avisa que privilegiar con mayor gasto público situaciones de precariedad puede convertirse en un estímulo perverso a no superar la pobreza y el subdesarrollo. Por lo tanto, es prudente introducir un criterio de eficiencia a las transferencias; precisamente, de eficiencia para reducir las precariedades. Por ejemplo, las mejorías en el esfuerzo fiscal relativo, las disminuciones en los niveles de pobreza y la reducción de las brechas de inequidad deberían ser entusiastamente premiadas.

5. El presupuesto nacional y la equidad en la financiación territorial

Muchos movimientos sociales periféricos pugnan por una descentralización del gasto público. Por ello, los sectores progresistas asocian la descentralización con una mejor distribución territorial y social del gasto público, es decir, con la equidad. Esta pugna nos advierte acerca de la necesidad de volver la mirada sobre la distribución general de los recursos presupuestales de un país. El presupuesto es quizás el arma más poderosa para impulsar la integración de las economías, el desarrollo más equilibrado entre las regiones y la redistribución social de oportunidades y riquezas producidas. O podría llegar a serlo. Además de contener una parte general sobre el gasto asignado a instituciones y funciones netamente centrales, los presupuestos nacionales deberían organizarse espacialmente; es decir, ser absolutamente claros en señalar el destino territorial de los gastos que hoy aparecen como si fueran generales y sectoriales, omitiendo indicar las entidades territoria-

les receptoras de dichas erogaciones. No se pretende someter el presupuesto nacional, ni ningún otro, a un mero principio de igualdad: todos reciben igual cantidad de recursos, servicios, atenciones, reconocimientos o apoyos. La propuesta no es acercarse al igualitarismo sino a la equidad. Y una formulación adecuada de equidad podría ser: “cada uno aporta en proporción a sus capacidades y recibe en relación con sus necesidades y el esfuerzo relativo que realice”. La ventaja de la organización territorial del presupuesto nacional es la obligación de un debate sobre los criterios de asignación de los recursos: el desarrollo relativo, la pobreza, las necesidades de infraestructura, el estímulo a sistemas económicos territoriales; la generación de conocimiento, ciencia y tecnología apropiada; la conservación productiva del medio ambiente, el agua y los bosques; e inversiones en vivienda, educación y salud.

6. Una sola bolsa para la financiación de planes territoriales de desarrollo

También ganaría claridad el debate público si se construyese una sola contabilidad con el conjunto de mecanismos de financiación de las políticas territoriales, muchos de los cuales obedecen a lógicas de asignación diferentes y que, en conjunto, no cumplen un criterio de redistribución equitativa de oportunidades entre los territorios de la nación. Unos son los criterios de transferencias a los gobiernos locales obligadas por las constituciones y las leyes, que cubren todas las entidades territoriales y se ordenan a partir de reglas de cálculo sabidas. Otros son aquéllos que poseen un carácter circunstancial a cargo del crédito externo y dependientes de la presidencia de la república, que privilegian a grupos de población y territorios específicos. Un tercer paquete de recursos se genera a partir de los reconocimientos que varios países hacen a las entidades territoriales por la explotación de recursos no renovables, los que premian con asignaciones los lugares

donde el azar del destino situó el bien natural. Finalmente, también existen importantes gastos a cargo de los diferentes sectores administrativos y económicos, sensibles a las relaciones políticas establecidas entre los líderes locales y las mayorías políticas nacionales.

El presupuesto nacional debiera ser un instrumento para el desarrollo más equitativo entre las regiones. Para esto, es deseable que las transferencias se subordinen a planes de desarrollo territoriales, que hayan cursado obligatoriamente un intenso proceso de participación y concertación local sobre las prioridades del desarrollo. Hacia el mismo fin abogan los fondos de compensación interregionales, que, a la vez que compensar las diferenciales en los niveles y las capacidades de desarrollo, se deben especializar en el emprendimiento de proyectos de integración regional.

Pero quizás el reto más grande sea lograr que el presupuesto nacional posea un verdadero carácter nacional; es decir, que la matriz central de su formulación sea la preocupación por la distribución de oportunidades de desarrollo en todas las regiones y, en consecuencia, el apoyo a las prelacones locales de desarrollo. Si así fuera, se convertiría en un poderoso instrumento de integración nacional y de equidad, en vez de ser —como hasta ahora ha sido de manera predominante— la organización de la hegemonía de sectores económicos y territoriales dominantes. El proceso de ejecución del presupuesto podría combinar cuatro principios: primero, el acuerdo sobre las prioridades nacionales, estado de conciencia al cual se llega como resultado de una amplia participación de representantes de todos los territorios en su discusión y aprobación; segundo, la concurrencia obligatoria de todos los niveles de gobierno en la implementación de las políticas nacionales estratégicas; tercero, el derecho de cada territorio a establecer prioridades y perfiles de desarrollo pro-

pios; y cuarto, el apoyo de la nación a la financiación y ejecución de las prioridades territoriales.

7. Recoger y volver a repartir tributos y rentas

Característica de todos los Estados latinoamericanos, sean éstos unitarios o federales, ha sido la concentración tributaria en el nivel central de gobierno. Desde los años veinte y treinta del siglo XX, los más importantes impuestos y tasas creados lo fueron para alimentar la capacidad de la nación para emprender, desde el Estado central, estrategias de desarrollo del mercado: construcción de puertos y carreteras; sistema bancario y de crédito; empresas comerciales, productivas y de servicios; incentivos para el desarrollo económico sectorial y selectivo. Gracias a la centralización de la fiscalidad se financió el Estado-nación latinoamericano. Los tributos territoriales quedaron rezagados ante la dinámica nacional. Sin embargo, desde las décadas de 1960 y 1970 la mayoría de los Estados combinaron un renovado interés por la financiación del desarrollo regional para ampliar el mercado nacional, con reformas tributarias para acrecentar la capacidad fiscal territorial. Posteriormente, una característica distintiva de los procesos de descentralización, desde la década de 1980, será precisamente el incremento del esfuerzo nacional para financiar sectores de política social descentralizados, además de otras funciones consideradas connaturales a los niveles locales de gobierno.

Al mismo tiempo, ha crecido la presión para que los niveles subnacionales aumenten el esfuerzo fiscal propio. Si bien la fiscalidad local es hoy más dinámica y contribuye a la asunción de las competencias cedidas y a costear la administración, la mayoría de los gobiernos locales de América Latina son mantenidos por las transferencias de la nación (esta situación se conoce técnicamente como “dependencia

fiscal”). Y no podría ser de otra manera. El atraso creado por el Estado y el mercado de enclave en el desarrollo, en la capacidad institucional y, por lo tanto, en la fiscalidad, explica la incapacidad de autonomía fiscal en la mayoría de las entidades territoriales. Expresión de lo mismo es el amase de las principales fuentes fiscales por el nivel nacional. Sin duda, los gobiernos locales pueden y deben acometer un mayor esfuerzo por acrecentar sus resultados tributarios; mucho hay por hacer contra la evasión y la elusión que resultan de la combinación entre un bajo desarrollo institucional y la fusión de la clase política local con las élites económicas lugareñas. Pero, de cara a equilibrar las capacidades de desarrollo y el bienestar en todos los territorios internos, se impone también considerar un nuevo pacto fiscal que distribuya más recursos. Incluso tal repartición puede ser concebida como parte de una estrategia para ampliar la capacidad fiscal local. En una sola frase: si existe dependencia es porque hay centralización de la fiscalidad. Si se quiere aumentar la autonomía fiscal local, se impone una reforma al sistema tributario que equilibre la disponibilidad de recursos entre los niveles de gobierno.

El segundo componente que ayudó a financiar la ampliación del Estado fueron las grandes empresas, generalmente de extracción minera y de hidrocarburos, así como de transportes y telecomunicaciones, y del sector financiero. Unas veces fueron directamente creadas por el Estado, y otras, nacionalizadas al sector privado, pero siempre manteniendo las principales rentas fiscales a cargo del nivel central del Estado. El sello inconfundible del neoliberalismo ha sido la privatización del máximo de activos estatales. La propiedad de empresas productivas, comerciales, de servicios y financieras ha cambiado de manos. En algunos países se discute, e incluso se reclama con alevosía, el derecho territorial sobre la propiedad, el manejo, las rentas y los tributos de empresas y recursos naturales

estratégicos, tales como los minerales y los hidrocarburos; y mañana, con seguridad, de los recursos naturales esenciales para la vida como las grandes fuentes de agua y los bosques. A nuestro parecer, nada entraña más riesgo para la explosión de los Estados y alienta la confrontación interna en las naciones, que expropiar al nivel central del Estado la propiedad o las rentas fiscales de los sectores estratégicos. El llamado a la autonomía tributaria y estratégica posee en este caso el claro tufillo de la segregación y la ruina del Estado-nación, a favor de poderosos intereses económicos locales alentados por una aventajada vinculación al mercado mundial.

Asunto diferente —pero no menos acuciante— es discutir el uso de regalías, rentas e impuestos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. La mayoría de las veces tales recursos se encuentran separados de los centros urbanos e industriales, en regiones que reciben compensaciones propias del Estado y del mercado de enclave. Es decir, no incentivan la generación de sistemas económicos locales, porque no retienen excedentes económicos y tecnológicos suficientes para fecundar el desarrollo regional. Se debe explorar una mayor participación de los territorios en las complejas decisiones sobre cómo fecundar desarrollo sostenible cuando se depende tan abrumadoramente de un recurso natural escaso.

8. Descentralización y soberanía ciudadana y popular

Una característica de la época es la gran desconfianza con la democracia representativa, en particular con los poderes legislativos a todo nivel espacial y con los partidos políticos. Es difícil no reconocer en dicho desprestigio la gigantesca popularidad y expectativa creada por los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria en las políticas públicas, sea en la ejecución de proyectos, el control de la administración

pública, la decisión popular sobre prioridades de los planes y presupuestos locales, o las demandas de transparencia y lucha contra la corrupción. Sin embargo, las prácticas participativas no son suficientes para reemplazar la agremiación y el sentido político que ejercen los partidos y los órganos de representación. Con la intención de profundizar las prácticas democráticas, la democracia representativa ganaría mucho si incorporase en su ejercicio cotidiano procesos participativos, por ejemplo de tres maneras: en la elaboración del programa de gobierno mediante una amplia participación de diferentes sectores, en la selección de los candidatos mediante consultas populares y en la rendición de cuentas de los representantes a sus bases políticas.

En todo caso, la participación directa de millones de personas ha ganado un reconocimiento propio en la medida en que ha forzado buena parte de los procesos constituyentes en América Latina. Además, a la intervención directa de campesinos, trabajadores, comunidades étnicas, movimientos cívicos urbanos y regionales, así como a las mujeres y a los luchadores por los derechos humanos, se les reconoce buena parte de la ampliación de la frontera de los derechos sociales, políticos, culturales y étnicos en las últimas décadas.

En el ámbito territorial, la experiencia más interesante de la incidencia social en la administración pública se encuentra en los planes y presupuestos participativos. De igual importancia son los mandatos populares, en tanto compromisos públicos de los candidatos con plataformas construidas mediante procesos de participación. La revocatoria del mandato cuando el elegido incumple de manera flagrante sus compromisos sería una consecuencia terminal de la soberanía popular participativa en toda la cadena de la democracia representativa; sin embargo, se debe admitir que esta práctica, aunque gana espacio de reconocimiento constitucional y legal en varios países,

ha tenido muy poca efectividad. Mayor despliegue ha tenido la participación en el control de la gestión pública, cuya expresión más avanzada supera el concepto de control sancionador y se eleva al de las evaluaciones participativas rutinarias y estratégicas; es decir, hacia la edificación de una ciudadanía activa que afecta directamente la construcción, implementación, evaluación y revisión de prioridades de política y gasto público. Se trata sin duda de una tendencia hacia la socialización de la administración, el gasto y las políticas públicas, mediante la apertura de instancias de participación en entidades y procesos decisorios, así como mediante la afectación de la planeación, los presupuestos y los proyectos específicos.

9. Lucha contra la pobreza o reducción de la inequidad

La disminución de la pobreza y la reducción de las inequidades no son fines equiparables en todos los casos. La pobreza es tratada como una situación, un estado de cosas, un conjunto de carencias a las que se les establece una medida particular a partir de la cual se pueden superar. Por eso se habla de "línea de pobreza" y de "índice de necesidades básicas insatisfechas". Uno es miserable si dispone de menos de un dólar de ingreso y pobre si no tiene más de dos. De la misma manera, se es pobre cuando el piso del hogar posee ciertas características, se carece de ciertos niveles de escolaridad y los ingresos alcanzan sólo para comprar una porción incompleta de la canasta básica que se necesita para encontrarse mínimamente nutrido.

'Equidad' es un término que invoca una relación entre grupos sociales que, en virtud de características derivadas de su posición social, poseen ventajas (unos) y desventajas (otros), para hacer valer sus derechos y gozar de oportunidades. Por ejemplo, algunos ciudadanos acceden con cierta facilidad a los servicios de salud, mientras

que para la mayoría de la población rural latinoamericana los centros de salud son inalcanzables. Algunos regímenes de salud reconocen ciertas enfermedades y permiten ordenar medicamentos en consecuencia, mientras que otros restringen el derecho a recibir tratamiento en caso de contraer enfermedades relativamente comunes y masivas dentro de los sectores populares. El sector informal, es decir, más de la mitad de los trabajadores latinoamericanos, no conoce la seguridad en los ingresos; además, le está negado un salario mínimo legal; no posee contratos de trabajo, por lo que no accede a la seguridad social; y es presa fácil de la asistencia pública y privada clientelista. Las niñas asisten menos a la escuela que los niños, cursan menos años y padecen una mayor deserción. El crédito, incluso el manejado por entidades estatales, se concentra en una porción bastante pequeña de la población. Las condiciones de salubridad, la seguridad y la calidad de la infraestructura son muy desiguales según el barrio donde se vive. Sabido es que, a pesar de enormes esfuerzos, las mujeres sufren mayores dificultades que los hombres para ascender en los cargos públicos y, además, por idéntico trabajo no se les reconocen similares salarios. Y así sucesivamente... La inequidad se genera cuando la sociedad reproduce mecanismos de discriminación que terminan por negar selectivamente los derechos a los trabajadores, los pobres, los indios, los negros, las mujeres, los barrios marginales, la población rural y analfabeta.

Dos constataciones: primero, que no todo caso de inequidad se da contra los pobres, aunque es evidente que éstos sufren las mayores dejaciones y violencia contra sus derechos fundamentales y la dignidad de las personas; y segundo, que no toda reducción de la pobreza significa necesariamente una disminución de las inequidades. Más aún: en muchos países de América Latina se ha reducido la pobreza al mismo tiempo que aumenta la

concentración del ingreso, el crédito y los privilegios tributarios en pequeños círculos privilegiados. La mayoría de los programas de lucha contra la pobreza, adscritos a las presidencias de las repúblicas, cultivan la dependencia del beneficiario respecto a los políticos y la burocracia que administra los programas. El beneficiario es presa fácil del nepotismo, la corrupción, el favoritismo y los traficantes de la pobreza. Durante las últimas décadas, la lucha contra la pobreza ha sido un instrumento fundamental de la legitimación de prácticas autoritarias y del mesianismo. Por el contrario, cuando la sociedad reduce las brechas de inequidad fortalece los derechos de la población que carecía de ellos, equilibra las relaciones de poder entre grupos, aumenta las oportunidades de autodeterminación y, por lo tanto, acrecienta la dignidad de grupos y personas. Una sociedad más equitativa construye condiciones para posibilitar una mejor democracia, y una mayor difusión de oportunidades de participación para definir los fines de la política pública y la administración de los bienes colectivos.

La izquierda latinoamericana debe optar por la equidad, no en función del objetivo inaplazable de acabar con la pobreza sino integrándola en una perspectiva hacia el alcance de la democracia social y política. Pero entonces ¿cómo avanzar hacia la equidad? La ejecución de política social es un camino: abandonar una focalización del gasto que discrimina entre la población igualmente vulnerada en sus derechos, que prefiere los subsidios parciales, el gasto ocasional, aleatorio y supeditado a las decisiones presas del clientelismo; y propender, por el contrario, una cobertura universal de bienes considerados mínimos para la vivencia de una ciudadanía social, tales como la salud, la educación, la vivienda, el agua potable, los servicios públicos domiciliarios y el acceso a la justicia. Para tales bienes no debieran existir focalizaciones discriminatorias, porque toda la población, independientemente de su condición, mere-

ce su goce por el solo hecho de nacer y vivir. Derechos, además, trasladables a cualquier parte de los territorios de las naciones; y mañana —cuando seamos sabios— respetados y garantizados en todas partes de América Latina. Cuando la focalización es una alternativa a la universalización de los derechos, debe ser rechazada; pero cuando es el gancho para detectar, atraer y vincular a personas, comunidades y territorios hacia políticas universales, entonces debe ser apoyada. Y cuando la focalización es el medio para atender a personas y grupos excepcionales, que no son bien tratados en su necesidad y especificidad por las políticas y servicios universales, entonces enaltece los principios del humanismo.

Una última advertencia: la obtención de los bienes y servicios mínimos puede que disminuya las inequidades, pero no forzosamente acaba con ellas. Por eso, una vez más, la prioridad a los grupos más desvalidos no se adopta solamente por un principio de piedad —suficiente, como razón moral y política, para hacerlo— sino que se inscribe en un alegato a favor de sociedades más equitativas. De lo contrario, se resbala fácilmente en el asistencialismo y la misericordia, prácticas que no afectan las condiciones que cavan el hueco por el cual millones de personas se cuelan sin cesar en la pobreza y la indignidad.

10. La representación política de los territorios en la nación

Hasta ahora los procesos de descentralización política se han concentrado en la transformación de los sistemas electorales locales; ninguno ha planteado modificar la representación política de los territorios en las instancias nacionales del Estado. Mientras esto continúe así, es improbable que cambien las relaciones políticas que mantienen la alta concentración del gasto estatal y privado en pocas entidades territoriales. El Estado y el mercado dependiente y de enclave que caracterizan

a América Latina se recrean mediante el sistema político centralizado, que compendia en la ficción “nacional” su carácter mal hecho, incompleto, subordinado y carente de soberanía. La subordinación de la nación a las potencias externas y sus principales grupos económicos es la razón fundamental de lo innecesario de la difusión del desarrollo en todo el país. La dependencia externa presiona contra una mayor difusión del poder político en la sociedad y los territorios, a cambio de alimentar la centralidad de los grupos con los que negocia la inserción subordinada al mercado mundial. Finalmente, la centralización y concentración del poder económico y político nacional deviene en colonialismo interno, mediante el cual son sometidos millones de personas y vastos territorios. Quizás, entonces, el giro de la tuerca que comprime el desarrollo de América Latina se podría revertir interviniendo el mecanismo desde abajo; es decir, logrando potenciar el desarrollo y el bienestar de una manera más equitativa entre los territorios, de manera que se generen condiciones para negociar mejor inserciones múltiples en el mercado mundial y posibilidades de quebrantar las condiciones estructurales que nos hacen repetir experimentos populistas y asistenciales de derecha e izquierda.

Los Estados unitarios, como Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú, vencieron el federalismo en el siglo XIX; las grandes formaciones nacionales, como México, Brasil y Argentina, llegaron a ser Estados gracias a la adopción del federalismo. Sin embargo, con base en el fortalecimiento del centro y del presidencialismo, entre los siglos XIX y XX se entregaron igualmente a la tarea de debilitar los poderes territoriales para

construir el Estado-nación durante el siglo XX. Unos y otros guardan una significativa representación de los territorios internos en los congresos nacionales, combinada con un principio de representación por cantidad de habitantes, que suele primar, en número, frente a la representación territorial.

¿Tiene entonces alguna razón volver a plantear la representación política de los territorios en la nación? Quizás adoptar un mayor equilibrio entre representación liberal, por número de ciudadanos adultos, y por entidad territorial, construya una mayor equidad en las posibilidades de desarrollo y autonomía de las regiones de los países. Otro llamado proviene de las contiendas políticas del siglo XIX, aquéllas que “reintegraron la libertad” a la población indígena y negra esclava, mas no los derechos políticos de representación. Ahora, a comienzos del siglo XXI, no se puede seguir negando la persistencia de la “especificidad étnica”. Más allá del folclore, la América india y la América negra demandan reconocimiento como sujetos colectivos de derechos: a la propiedad comunal, a las autoridades propias, a las lenguas; a códigos de justicia, usos y costumbres; y a la existencia como sujetos políticos colectivos.

América Latina es una sumatoria superpuesta de relaciones sociales y productivas, cada una con sus agentes, instituciones, racionalidades y representaciones políticas. Quizá ya es hora de reconocer el mestizaje cultural y político que hemos llegado a ser y, en consecuencia, de atreverse a crear un sistema de representación que reconozca, respete y combine todo lo que somos. Combinar en proporciones más equilibradas, por lo tanto, derechos y representación: individual, territorial y comunitaria.

Bibliografía

- AGHÓN, Gabriel y Herbert EDLING, compiladores (1997). *Descentralización fiscal en América Latina: nuevos desafíos y agenda de trabajo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- AGHÓN, Gabriel (2001). *Desarrollo económico y descentralización en América Latina: análisis comparativo*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y Cooperación Técnica Alemana (GTZ).
- BANCO MUNDIAL (2001). *Lucha contra la pobreza. Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001*. Madrid: Ediciones Mundi-prensa.
- (1993). *Invertir en salud. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: Oxford University Press.
- BECKER, Alejandro; Sandra CASTRO y Miguel Eduardo CÁRDENAS, compiladores (2004). *Desarrollo de las regiones y autonomía territorial*. Bogotá: Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL).
- BECKER, Alejandro; Carolina CHICA y Miguel Eduardo CÁRDENAS, compiladores (2003). *Ordenamiento territorial. Reivindicación de la descentralización para el desarrollo*. Bogotá: Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y Fundación Friedrich Ebert de Colombia (FESCOL).
- BENKO, Georges y Alian LIPIETZ (1994). *Las regiones que ganan*. Valencia, España: Alfons El Magnànim.
- BIRD, Richard (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República de Colombia.
- CARMAGNANI, Marcello, coordinador (1993). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- CARRERAS SERRA, Francesc de; Darío I. RESTREPO y José Roberto RODRÍGUEZ (2005). *Descentralización en perspectiva comparada. España, Colombia y Brasil*. La Paz: Plural Editores y Fundación Friedrich Ebert/Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (FES/ILDIS).

- CARRIÓN, Fernando, editor (2003). *Procesos de descentralización en la Comunidad Andina*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Organización de Estados Americanos (OEA) y Parlamento Andino.
- CASTAGNA, Alicia; Isabel RAPOSO y María L. WOELFIN, editoras (2002). *Globalización y territorio*. Rosario, Argentina: Universidad Nacional de Rosario.
- CASTRO, Jaime (2002). *La cuestión territorial*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- COLOMBO, Furio; Umberto ECO, Francesco ALBERONI y Giuseppe SACCO (1990). *La nueva edad media*. Madrid: Alianza Editorial. Título original: *Documenti su il nuovo medioevo* (1973), Italia.
- CORTÉS, Pedro; Luis H. BRISEÑO y Darío I. RESTREPO, editores (2002). *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia*. Bogotá: Fundación para la Participación Comunitaria–PARCOMÚN y Acción EcuMénica Sueca–Diakonía.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2003). *Lineamientos para el proceso de Construcción de un futuro para Colombia desde sus territorios*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento y Departamento Nacional de Planeación.
- EATON, Kent (2004). *Politics beyond the capital: the design of subnational institutions in South America*. Stanford, California, Estados Unidos: Stanford University Press.
- FALS, Orlando (2000). *Acción y espacio. Autonomía en la nueva república*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y Universidad Nacional de Colombia.
- HAYEK, Friedrich (1990). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial. Título original: *The road to serfdom* (1944), Reino Unido.
- JESSOP, Bob (1993). "Towards a schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-fordist political economy", en *Studies in Political Economy*, n.º 40. Reino Unido.
- LACLAU, Ernesto y Chantal MOUFFE (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid: Siglo XXI. Título original: *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics* (1985), Reino Unido.
- LECHNER, Norberto (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- MARTÍNEZ, Carlos, editor (2004). *Integración regional. Fronteras y globalización*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- MISAS, Gabriel; Edgar GONZÁLEZ, Darío I. RESTREPO *et al.* (2005). *Desarrollo social y democracia local. 6.º Foro de Biarritz*. Bogotá: Alcaldía de Bogotá, Corporación Escenarios y Editorial Oveja Negra.
- MONTAÑEZ, Gustavo, coordinador (2001). *Espacio y territorios. Razón, pasión e imaginarios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- OCAMPO, José Antonio, coordinador (2002). *Globalización y territorio*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- RESTREPO, Darío I. (2001). "Dimensión espacial y política de la reestructuración capitalista", en *Economía, sociedad y territorio*, revista del Colegio Mexiquense, vol. III, n.º 9, enero-junio. México DF.
- RESTREPO, Darío I., editor (2003). *La falacia neoliberal, críticas y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2006). *Historias de descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo de desarrollo. América Latina, Europa y EUA*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2007). *Equidad y salud. Debates para la acción*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia y Secretaría Distrital de Salud.
- (2007). *20 años de la descentralización en Colombia: presente y futuro*. Bogotá: Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE).
- RINCÓN, Patricia; Edgar DUARTE y Pedro Andrés HÉNDEZ, editores (2005). *Las ciudades-región en el nuevo sistema económico internacional, una mirada desde la integración andina*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá y Universidad Nacional de Colombia.
- RIVERA, Rodrigo (2001). *Hacia un nuevo federalismo para Colombia*. Bogotá: Editorial Oveja Negra.
- RODRÍGUEZ, Oscar, editor (2002). *¿Ha mejorado el acceso en salud. Evaluación de los procesos del régimen subsidiado*. Tomo I. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- (2002). *Los avatares del servicio de salud para pobres*. Tomo II. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- SCHUMACHER, Ernst Friedrich (1990). *Lo pequeño es hermoso*. Madrid: Hermann Blume Ediciones. Título original: *Small is beautiful* (1973).

TORRES RIBEIRO, Ana Clara; Hermes MAGALHÃES, Jorge NATAL y Rosélia PIQUET, editores (2005). *Globalización y territorio. Ajustes periféricos*. Río de Janeiro, Brasil: Arquímedes.

VIVIESCAS, Fernando y Fabio GIRALDO, compiladores (1991). *Colombia: el despertar de la modernidad*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.

WIESNER DURÁN, Eduardo (1992). *Colombia: descentralización y federalismo fiscal*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República de Colombia.

La gestión pública ambiental en el Perú y el desafío del cambio climático

Iván K. Lanegra Quispe

Lima, 1971. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Profesor del Diplomado de Estudios en Derecho Ambiental y del curso de Elementos de Ciencia Política de la misma universidad.

Egresado del Programa de Derecho Ambiental Internacional y Comparado de Unitar-Naciones Unidas, y de la maestría en Ciencia Política de la PUCP. Ha sido gerente de Gestión Transectorial del Consejo Nacional del Ambiente, y trabajó en las unidades ambientales de los ministerios de Salud, Transportes y Comunicaciones, y Vivienda y Construcción. Se desempeña como gerente de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Junín.

En el presente documento haremos un breve balance de la gestión pública ambiental, que luego vincularemos con la agenda del cambio climático. A partir de estos elementos, plantearemos algunas líneas de acción orientadas a mejorar la capacidad del Estado para enfrentar los desafíos que plantea el cambio climático global, en el contexto de las relaciones entre Europa y América Latina.

1. Situación actual

La regulación ambiental es el área de la gestión pública orientada a asegurar que las actividades humanas que pudieran generar impactos ambientales perjudiciales se desenvuelvan de forma coherente con los objetivos de la política ambiental. Su eficacia se expresa en la mejora de los

indicadores de la calidad del ambiente, en la menor presencia de enfermedades vinculadas con el deterioro medioambiental y en la reducción de los costos de los conflictos que se podrían originar a raíz de dichos problemas ambientales. Su eficiencia es una función de los resultados alcanzados y de la cantidad de recursos utilizados.

Una rápida mirada a estos aspectos nos revela el pobre resultado que ha logrado hasta el momento la regulación ambiental en el Perú. El costo del deterioro ambiental alcanza cada año por lo menos el 3,9% del producto bruto interno (PBI), lo que se explica en gran medida por los costos derivados de la afectación de la salud de las personas (Banco Mundial 2006: 12). Por otro lado, estudios preliminares muestran que el gasto público más el gasto privado

en la materia alcanzarían apenas el 0,61% del PBI (Abugattás 2005). Esta situación nos coloca en peor pie que nuestros pares de América Latina, Asia e inclusive del África. No sorprende, por ello, que el Perú aparezca apenas en el puesto dieciséis entre veintiséis países del continente americano evaluados por el Índice de Desempeño Ambiental elaborado por las universidades de Yale y Columbia para el año 2008, superando en Sudamérica sólo a Paraguay (por muy estrecho margen), Guyana y Bolivia, y mostrando un nivel similar a países como Túnez, Mauritania y Filipinas (EPI 2008). A estos indicadores debemos sumarle el hecho de que cerca de la mitad los conflictos sociales reportados por la Defensoría del Pueblo están agrupados en la categoría de "socioambiental" (Defensoría del Pueblo 2007). ¿Qué explica este desempeño ambiental?

Al realizar una comparación entre el nivel de desarrollo regulatorio por sectores del Poder Ejecutivo, podemos ver que algunos de ellos muestran mayores avances respecto de otros, siendo el sector minero energético el más avanzado, por lo menos en lo que se refiere a la cobertura de la regulación. ¿Qué explicaría esta situación? Al mismo tiempo, la debilidad del Estado no es un asunto privativo de la política ambiental. ¿Cuánto del problema puede explicarse por los problemas generales del Perú para construir un Estado eficiente, y cuánto resulta ser un problema específico de la gestión pública ambiental?

1.1. La debilidad del Estado peruano

El Estado peruano debe entenderse en el contexto latinoamericano. El Estado latinoamericano típico tiene, en general, burocracias grandes pero ineficaces; un sistema legal inefectivo; así como un gobierno y un Estado que son objeto de escasa credibilidad. Se ha hablado por ello de un Estado anómico, en el cual faltan normas y reglas claras, consistentes, sancionables y

aceptadas hasta cierto punto por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle orientación (Waldmann 2006:13).

Morón y Sanborn han afirmado que el Perú ha mostrado un sinuoso camino del desarrollo institucional y político, lo que se ha visto reflejado en oscilaciones erráticas en el proceso de elaboración de políticas, entre democracia y dictadura, entre gobernanza inclusiva y excluyente, y entre políticas económicas favorables al mercado y al Estado. En el largo plazo, el daño infligido por estas oscilaciones ha sido notable; no sólo en la capacidad del Perú para sostener el crecimiento económico, sino también para los avances en la consolidación del Estado de derecho y en la búsqueda de una mayor equidad social. En general, las políticas públicas en el Perú han sido elaboradas arbitrariamente, son volátiles y de fácil reversión, con tendencia a la baja calidad y a una aplicación —así como evaluación— débil, lo que ha generado incentivos para conductas evasivas que han llevado a la expansión de una inmensa economía informal e ilegal, perpetuando el incumplimiento de las obligaciones legales básicas.

No hablamos de una ausencia absoluta del Estado. En muchas áreas éste ha logrado importantes avances; por ejemplo, en la estabilidad financiera general y otras políticas orientadas al mercado, en la descentralización política, en la protección de los derechos humanos y en la protección de libertades civiles, aunque en muchos casos dichos avances están restringidos a ciertos sectores de la sociedad peruana (Morón y Sanborn 2006: 33, 34 y 43).

Por lo tanto, las debilidades y soluciones de la política ambiental no se alejan mucho de otras políticas gubernamentales, y se explican por causas similares. Aunque es posible encontrar particularidades, no debemos perder de vista que la reforma de

la política ambiental está estrechamente vinculada a los desafíos y problemas de la reforma del Estado.

1.2. Privatizaciones y política ambiental

El gobierno militar que se inició en 1968 estatizó las principales empresas vinculadas a las actividades económicas extractivas (minería, hidrocarburos, pesca, etcétera). Los resultados se mantuvieron hasta la década de 1990, cuando se emprendieron las llamadas “reformas estructurales” o el “ajuste estructural”, que impulsaron la privatización de las empresas públicas como uno de sus principales componentes. Antes de iniciar este proceso, dichas empresas controlaban entre el 15% y el 20% del PBI, el 28% de las exportaciones y el 26% de las importaciones, así como el 35% de la producción minera. Pero en el período comprendido entre 1970 y 1990 las empresas públicas perdieron en conjunto alrededor de 7.100 millones de dólares, de los cuales 4.800 millones corresponden a la década de 1980 (Franco y otros 2000: t. II, 16 y 18). Es importante ver que tanto en materia de los objetivos buscados como en el análisis crítico de sus logros, se ha ignorado el componente ambiental. Es decir, lo ambiental fue un aspecto secundario del proceso.

La situación ambiental de las empresas privatizadas no era la mejor, por lo que tuvieron que adoptar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), pues no cumplían con las normas ambientales ya vigentes pasada la primera mitad de la década de 1990, a pesar de lo laxo de muchas de ellas. Esto último es un indicador del desempeño ambiental de las citadas empresas mientras estuvieron en manos del Estado. Sin embargo, el proceso de privatización no estuvo acompañado de un adecuado proceso de generación de capacidades de regulación ambiental. Por esta razón, los débiles objetivos ambientales no contaron con una infraestructura institu-

cional de soporte que asegurara su concreción. El Complejo Metalúrgico de La Oroya es el mejor ejemplo de este proceso. Diez años después de haber sido privatizado, no cumple todavía con las metas establecidas en la legislación de la década de 1990.

Lo anterior se explica por la forma como se llevó a cabo el ajuste estructural. En primer lugar, se planteó como un imperativo desde entidades como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Ambiental, privilegiando el proceso de privatización y los objetivos del crecimiento económico y dejando en un segundo plano la evaluación de los posibles impactos ambientales de estas medidas (Reed 1996: 29). A esto debemos agregarle el fuerte mensaje de minimización del Estado, que, de forma implícita o explícita, acompañó al ajuste. Los impulsores de estas políticas, conocidas también como Consenso de Washington, han reconocido recientemente que desear recortar la presencia del gobierno en áreas como la producción de bienes y servicios o eliminar el carácter opresivo de las regulaciones, o descentralizar su gestión, no es lo mismo que establecer un gobierno minimalista, siendo que un Estado fuerte y capaz es necesario para apoyar a los mercados, mientras que uno arbitrario y corrupto puede impedir su desarrollo (Kuczynski y Williamson 2003: 371).

1.3. Los actores de la gestión pública ambiental

La falta de políticas eficaces en el área ambiental y la presencia de un sector con mayor desarrollo relativo dentro de la regulación ambiental, como el sector energía y minas, se puede explicar por el hecho de que la burocracia ambiental, y en general el gobierno, tiene fuertes incentivos para no actuar o incluso actuar contra la mejora de la calidad regulatoria. Y el caso minero-energético se explicaría porque hay incentivos que alientan la cobertura, aunque no necesariamente la calidad. ¿De

qué incentivos hablamos? Básicamente de la dependencia del financiamiento externo que tiene la gran actividad minero-energética. Los actores financieros se encuentran, a su vez, supeditados al cumplimiento de ciertos estándares ambientales o a mercados globales ambientalmente regulados. En ciertos casos, la existencia de una población movilizadora y organizada puede influir en el desempeño de alguna empresa concreta, pero a la fecha se ha mostrado poco capaz de impulsar cambios importantes en el nivel nacional. No obstante, en este punto, nos interesa especialmente explicar que los burócratas no tienen ninguna razón para apurarse. Por lo tanto, una reforma debería apuntar a generar los incentivos necesarios para corregir los aspectos de mala calidad y deficiente cobertura regulatoria ambiental.

La explicación de la ausencia de una reforma apropiada de la institucionalidad ambiental responde al tipo de incentivos que enfrentan los principales actores de la política ambiental: sociedad civil, mercados, burocracia, políticos y actores globales/internacionales. Desde luego, al interior de cada grupo uno puede también establecer importantes distinciones.

El crecimiento de la preocupación pública sobre la agenda ambiental ha ido aumentando durante los últimos años en el Perú, en parte alentado por la cobertura mediática que ha alcanzado el fenómeno del cambio climático global. No obstante, sigue siendo un asunto que no es considerado tan importante, en general, como otros problemas —la pobreza, el desempleo, la inseguridad ciudadana y la corrupción—, y no contamos aún con un movimiento ecologista articulado y fuerte que, por ejemplo, pueda mantener en la agenda pública una discusión sobre esta área. La cobertura creciente del tema en los medios es más un esfuerzo de algunos periodistas y medios que parte de una estrategia de las organizaciones de la sociedad civil.

Por otra parte, no debemos olvidar la posibilidad de que la ciudadanía dé prioridad a temas cuyos impactos o riesgos son en realidad menos importantes que otros que terminan sin atención. Las causas de este fenómeno son diversas y están vinculadas a la forma como los seres humanos evaluamos los riesgos. De acuerdo con Cass Sunstein, el temor injustificado se produce a menudo por una combinación de la heurística de disponibilidad y el descuido de la probabilidad: “Cuando la gente carece de información acerca de la probabilidad de daño real, tiende a recurrir a lo que los psicólogos llaman la heurística de disponibilidad” (Sunstein 2006: 14-15). Al usar esta heurística, la gente responde a la cuestión de la estimación de la probabilidad viendo si existen ejemplos que les vengan a la mente con facilidad. Si son capaces de pensar en un ejemplo, entonces ya no investigan la realidad. Un incidente que en la realidad es estadísticamente infrecuente, al estar rápidamente disponible en la mente (tenemos un vivo recuerdo) genera una sobrestimación de los riesgos originados por dicho incidente. Y lo mismo sucede al revés: un incidente que no está disponible en la mente, pero que estadísticamente es importante, es ignorado o subestimado. Cuando la gente tiende a centrarse en el caso peor y no piensa en absoluto acerca de las cuestiones de probabilidad, aparece el fenómeno del descuido de la probabilidad. La gente se muestra altamente sensible a los resultados, sin que las variaciones significativas en la probabilidad de que dicho resultado efectivamente ocurra afecten en mucho el pensamiento y la conducta (algo es visto como tan malo que la simple posibilidad de que me ocurra me ciega ante la probabilidad de su ocurrencia). Como vivimos en un mundo con múltiples y diversos riesgos, y al mismo tiempo carecemos de información sobre todos ellos y de sus interacciones con otros, tendemos a utilizar estos mecanismos a pesar de que pueden llevarnos a grandes errores (Sunstein 2006: 14-15).

Ahora, cuando los medios le dan especial cobertura a ciertos riesgos, haciéndolos fuertemente disponibles o enfatizando el carácter negativo de sus resultados, se puede generar una fuerte demanda de regulación estatal de un riesgo que puede guardar poca correspondencia con la realidad. Si los funcionarios públicos son sensibles a estas presiones y no se cuenta con mecanismos institucionales que obliguen a una evaluación adecuada de los riesgos, es muy probable que el Estado gaste nuestro dinero y tiempo en precauciones sin sentido o, peor aún, que incremente otros riesgos más importantes (Sunstein 2006: 16-17).

También debemos considerar situaciones de abierta manipulación por parte de otros actores con capacidad e influencia, como las grandes empresas, sobre los medios de comunicación y sobre la burocracia. Un ejemplo de este último supuesto lo recoge el estudio de Crenson de 1971, citado en Grau Creses, sobre las políticas contra la contaminación del aire en las ciudades norteamericanas (2002: 85-86).

Otra esfera de influencia es el mercado. Muchos bienes ambientales carecen de precios o mercados, por lo que no son incorporados a los costos de la producción de bienes y servicios. Estos costos son externalizados y asumidos por terceros, en muchos casos a través de daños a la salud o a la propiedad, o a los propios bienes ambientales. Es en este marco que se ha vinculado la regulación ambiental con un aumento de los costos de las actividades productivas. No obstante, estudios recientes muestran que los países más competitivos son aquellos con esquemas de regulación ambiental más eficaces y eficientes. Una actividad ambientalmente eficiente ahorra recursos en el mediano y largo plazo, y esto se refleja finalmente en los precios de sus bienes o servicios (Esty y Porter 2001: 2-23). Pero en el corto plazo el mercado tendrá pocos incentivos para impulsar el desarrollo de la institucionalidad ambiental, salvo cuando

existan condiciones externas que obliguen a asumir esta tarea.

La burocracia es también un actor fundamental. En muchas ocasiones el diseño organizacional permite que ciertas entidades mantengan un nivel de autonomía. Esto lleva a que dichas agencias impulsen reformas o mejoras en la gestión pública ambiental. No obstante, es difícil mantener un cambio sostenible solamente en la burocracia. En los casos en que éstas asumen un papel de liderazgo se pueden ver enfrentadas a otras entidades, que en la gran mayoría de ocasiones controlan muchos más recursos y, por lo tanto, poseen mayor capacidad de influencia. Por otro lado, las condiciones favorables para las reformas tienden a durar poco tiempo (las llamadas "ventanas de oportunidad"). Luego, sólo la presencia de factores externos es capaz de sostener el impulso de las reformas.

Es necesario igualmente considerar el papel de los partidos políticos. Éstos cumplen un papel de correa de transmisión de las demandas públicas dentro del sistema político, aunque mantienen una capacidad de maniobra autónoma que puede ser considerable. Éste ha sido otro factor clave en el desarrollo de políticas ambientales en los países desarrollados. Sin embargo, en el Perú los partidos políticos son débiles, mientras que los representantes electos no parecen estar muy interesados en esta agenda; son de por sí actores inestables que empujan agendas coyunturales, por lo cual lo ambiental sólo aparece ocasionalmente en cuestiones de alta exposición pública.

Una última esfera es el espacio internacional. El mundo globalizado ha llevado a la aparición de exigencias económicas y políticas que van más allá de los límites de los Estados nacionales. El problema es que en muchas ocasiones los incentivos para las reformas dependen de la agenda de los actores globales, lo que disminuye la capacidad de las autoridades nacionales para

definir y desarrollar su propia agenda. En pocas palabras, la agenda termina siendo la que demandan los mercados globales o las relaciones políticas internacionales, antes que la que debería ser priorizada considerando las realidades locales. En el caso peruano, sin duda este factor ha sido especialmente relevante. Esto explicaría la diferencia entre el desarrollo del sector energía y minas y otros sectores productivos en materia de regulación ambiental. Las demandas internacionales habrían sido determinantes para el desarrollo de instrumentos que incorporen exigencias ambientales en el desarrollo de proyectos mineros y energéticos financiados por actores globales. Esto se ha dado a través de las entidades financieras, que tienen como socios a países que a su vez plantean exigencias de desempeño ambiental, así como a través de la inversión extranjera directa. Las empresas transnacionales se pueden ver sometidas a presiones de sus países de origen, tanto como de la sociedad civil global.

Cada actor responde a las necesidades de la agenda ambiental de distinta forma, de acuerdo con su estructura de incentivos. Los actores gubernamentales tienen, por dicha razón, una escasa iniciativa en la generación de cambios sustanciales en la gestión ambiental. En algunas ocasiones sus iniciativas se explican como reacción a conflictos, en especial cuando son expuestos por los medios de comunicación o cuando otros actores presionan por necesidades de regulación, en especial el sector empresarial, directamente o a través de intermediarios políticos. Organizaciones con una mayor institucionalización, sean del sector privado o de la sociedad civil, por limitada que pueda parecer, pueden tener más iniciativa para generar reformas en la gestión. Sin embargo, uno de los principales canales, los partidos políticos, no desempeñan hasta el momento una función relevante como correa transmisora de las demandas sociales existentes.

Por otra parte, los actores internacionales reproducen en sus exigencias las demandas de otros actores de los cuales dependen y que determinan sus políticas. Las comunidades nativas y campesinas reaccionan frente a amenazas contra su salud y su propiedad, así como frente al control sobre ciertos recursos naturales vinculados con su supervivencia, en especial los recursos hídricos. A su vez, las empresas extractivas presionan por marcos institucionales estables. De tal manera, no se generan mayores regulaciones que las inevitables, en consideración del peso de los actores globales y de lo que logran generar ciertos actores nacionales.

Las organizaciones no gubernamentales canalizan, usando medios formales e informales, ciertas demandas de reformas ambientales; pero al mismo tiempo muestran debilidad para generar una discusión sostenida sobre los temas ambientales más allá de sus ámbitos de influencia, en muchos casos restringidos a espacios especializados. Por su parte, los medios de comunicación han logrado reflejar y a la vez generar un interés en el tema ambiental, aunque todavía sustentado principalmente en casos conflictivos. Excepciones, aunque limitadas, han sido la demanda de la Ley General del Ambiente en el año 2005 y la reciente discusión planteada alrededor de la creación de una autoridad ambiental autónoma o independiente. Las encuestas ambientales, por su lado, muestran que la ciudadanía reclama una mayor atención a la política ambiental, sin que ello signifique desatender otros problemas considerados, relativamente, más importantes. La población (y su Estado) sólo dará mayor prioridad a la mejora de las políticas medioambientales si llegara a percibir lo ambiental como condición para la protección de los derechos fundamentales, el desarrollo y la competitividad del país.

Entre estos actores se pueden producir lógicas de oposición o alianzas estratégicas

(en el sentido de estar centradas en los propios intereses), que responden a lógicas racionales que pueden ser explicadas a partir de los incentivos e intereses que enfrentan o poseen (Fontaine 2003: 101-102). Del mismo modo, requerimos también un espacio para la generación deliberativa de las decisiones públicas, en especial cuando involucran valores ambientales fundamentales.

Finalmente, este modelo, que entiende el desarrollo de la política ambiental como el resultado de la interacción entre distintos actores que actúan bajo diferentes estructuras de incentivos, explica mejor la diferencia de desarrollo sectorial en las políticas ambientales. Las actividades minero-energéticas enfrentan incentivos que las llevan a incluir consideraciones ambientales en sus políticas sectoriales. Actores internacionales con influencia en dichas políticas han impulsado el desarrollo de las mismas en el Perú. Las necesidades de financiamiento de las industrias extractivas llevan a que deban intervenir empresas transnacionales, en especial en la gran minería y en el sector hidrocarburos. Éstas están sometidas, a su vez, a exigencias de sus accionistas, del mercado y de la sociedad civil global.

Sin embargo, lo anterior no ha implicado una mejora completa del sector. Cerro de Pasco y La Oroya son ejemplos de problemas pendientes, así como los pasivos ambientales mineros y en hidrocarburos e igualmente la situación de la minería informal.

En el marco de la situación descrita debemos ubicar la propuesta de crear el Ministerio del Ambiente. Como veremos, la creación de dicha entidad no logrará resultados efectivos si no es acompañada de otros elementos que permitan modificar en alguna medida la estructura de incentivos que ha llevado a una situación de regulación ambiental limitada.

2. Lineamientos de política

2.1. Política ambiental

En la institucionalidad –y en su agenda– se encuentran las principales respuestas para enfrentar los desafíos descritos, sin dar la espalda a los factores que actúan contra su fortalecimiento. Desde luego, no estamos hablando sólo de los aspectos estatales de la institucionalidad, sino de un nuevo esquema que integre a los componentes no públicos de la política ambiental, es decir, al sector privado y a la sociedad civil. Para ello requerimos actuar en tres esferas: la definición de la política ambiental, el desarrollo de las organizaciones encargadas del asunto y el despliegue de un conjunto de instrumentos que lleven a concretar los objetivos de política.

Respecto al primer punto, es indispensable contar con una política nacional del ambiente, que incluya las metas de la reforma y los indicadores de buena gestión ambiental que debieran orientar el accionar de todos los involucrados en la gestión. En términos operativos, esto implica actualizar el Plan de Acción Ambiental Nacional y su agenda. Desde el punto de vista temático, requerimos priorizar, desarrollar y fortalecer ciertas políticas públicas ambientales críticas: cambio climático, biodiversidad, descontaminación, residuos, producción limpia, aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, lucha contra la deforestación. Sin embargo, una visión puramente ambiental es insuficiente; por esta razón, se deben establecer las bases para la integración de dicha política ambiental con las políticas económicas, sociales y sectoriales, mediante instrumentos concretos como el ordenamiento territorial y la evaluación ambiental estratégica. Asimismo, mediante la incorporación explícita de la variable medioambiental en procesos de planificación claves como el Sistema Nacional de Inversión Pública y el Presupuesto de la República, y en ciertas políticas sectoriales

claves como la energética y la minera. Del mismo modo, es indispensable incorporar objetivos ambientales específicos del proceso de descentralización y en la constitución de las regiones, así como desarrollar políticas públicas de alcance regional y municipal en áreas priorizadas por los niveles descentralizados de gobierno. Aquí también se debe considerar el desarrollo y consolidación de una agenda ambiental internacional, en la cual el Perú debe priorizar los temas del cambio climático y la biodiversidad, enfatizando el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En especial necesitamos darle una atención preferente a la agenda del cambio climático. De acuerdo con un reciente informe de la Secretaría de la Comunidad Andina, el 4,4% del PBI del Perú se podría perder como consecuencia de los impactos de dicho fenómeno hacia el año 2025. Esta cifra, algo inferior al promedio de la región (4,5%), explica por sí sola la prioridad que se debiera dar a esta materia. Ejemplos de este problema son por ejemplo la pérdida de los glaciares andinos (22% entre 1970 y el año 2006), la intensidad y mayor frecuencia del fenómeno de El Niño, la presencia de mayores eventos climáticos extremos (heladas, sequías, lluvias torrenciales, etcétera) y la aparición de vectores de enfermedades en áreas nuevas como consecuencia del cambio de la temperatura, entre otros hechos. La provisión de agua en algunas cuencas se puede ver amenazada como consecuencia de la pérdida de los glaciares, o al menos el ciclo hídrico podría sufrir modificaciones importantes por dicha razón.

Aunque el país ha realizado algunos esfuerzos importantes para generar una política pública que atienda el área a través del Programa PROCLIM del Consejo Nacional del Ambiente, éste ha visto sus capacidades disminuidas durante el último año y medio, y hoy no se cuenta con una estructura del más alto nivel a cargo del tema. Una solu-

ción institucional de este tipo es necesaria, pues las acciones requeridas obligan a un enfoque transversal y extraambiental; esto obliga a coordinar políticas complejas como la inversión pública, la asignación presupuestal, las políticas de salud y educación, la política energética y la política agraria, así como, naturalmente, la ambiental.

Las potenciales oportunidades que se pudieran presentar en este campo tampoco han sido aprovechadas en toda su extensión. Finalmente, el país tampoco muestra una posición de liderazgo en el contexto global, a pesar de las condiciones descritas.

Se requiere por lo tanto construir una política, una estructura e instrumentos de gestión apropiados para manejar los problemas de la vulnerabilidad del cambio climático.

2.2. Organizaciones públicas ambientales

Respecto al desarrollo de organizaciones públicas ambientales, la creación del Ministerio del Ambiente se puede convertir en un buen primer paso, pero insuficiente.

La tendencia dominante en América Latina es concentrar las funciones de regulación ambiental de relevancia nacional en una sola entidad pública,¹ o en un bloque de entidades independientes de las responsables de las políticas sectoriales (generalmente los ministerios “productivos” o de “obras”). Uno de los principales argumentos que se utiliza para la concentración es la necesidad de eliminar la dispersión y enfrentar los desafíos de los proyectos transectoriales o de una escala que excede las capacidades de los niveles descentralizados de gobierno. Aunque un esquema sectorial puede permitir una ma-

¹ En el caso de Chile, esta concentración no incluye la fiscalización ambiental. No obstante, en dicho país se discute actualmente dicho tema, en el marco de la creación del Ministerio del Ambiente.

yor especialización y manejo técnico de la decisión, esta ventaja se ve fuertemente neutralizada por la presencia de un “sesgo pro inversión”. Los ministerios promotores de inversiones y obras no pueden ser los reguladores ambientales, pues ellos son al mismo tiempo los responsables de promover políticas públicas que lleven al crecimiento de sus sectores. Por lo tanto, tenderían a generarse al interior de los ministerios objetivos institucionales contrapuestos, lo cual desembocaría en un sesgo por la inversión que se expresaría tanto en la solución de casos puntuales como, de forma estructural, en la debilidad de los órganos responsables de la regulación ambiental en cada sector y de las políticas específicas que éstas impulsarían. El caso peruano se explicaría por dichas razones. La debilidad de la gran mayoría de las unidades ambientales sectoriales, y su actuación frente a casos críticos en los que se produjo una fuerte tensión entre los objetivos de política sectorial y los ambientales, son los hechos que apoyarían esta conclusión. Pero una completa pérdida de responsabilidades ambientales en los sectores no es conveniente, pues dificultaría la transversalidad de la política ambiental o se podrían agudizar los conflictos entre la autoridad ambiental y los responsables de las políticas sectoriales.

La opción de coordinación transectorial, por otra parte, ha mostrado debilidades en su papel principal. Los sectores, por razones legales o de gestión, se muestran bastante independientes de las políticas ambientales transectoriales. Sólo ciertas modificaciones de la Ley General del Ambiente parecieron mejorar la posición de la autoridad transectorial, pero lamentablemente problemas de gestión han impedido explorar las potencialidades de dichos cambios.²

² Hasta la fecha, la gestión designada por el gobierno 2006-2011 no ha podido emitir la Política Nacional del Ambiente ni aprobar el Reglamento del Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental, y el

Por lo tanto, la opción institucional que aparece como la única que podría resolver los problemas actuales de la regulación ambiental en el Perú resultaría ser la concentración de las funciones ambientales de relevancia nacional en un Ministerio del Ambiente, con cierto nivel de descentralización de la gestión ambiental. Esta entidad fue finalmente creada mediante el Decreto Legislativo 1013, convirtiéndose en la nueva Autoridad Ambiental Nacional. No obstante, dicha institución ha nacido con varias deficiencias. Sus pares en otros países poseen al menos la responsabilidad sobre las evaluaciones de impacto ambiental, la fiscalización y el desarrollo de las políticas y normas de aplicación general de nivel nacional. No obstante, funciones de política, así como de incorporación de la variable ambiental en las políticas sectoriales, son en ocasiones mantenidas por los otros ministerios implicados en la gestión ambiental (sectoriales y productivos). En materia normativa, estos últimos poseen un rol complementario y subordinado a la normativa transectorial dictada por el Ministerio del Ambiente.

Dada nuestra tradición administrativa y por su valor simbólico (y por el derivado de la jerarquía organizativa), la opción ministerial se ha mostrado como la única viable, en especial si consideramos las restricciones fijadas por la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. No obstante, como hemos visto, muchos ministerios ambientales incorporan otras materias en sus funciones (como energía, vivienda o agricultura) con el fin de fortalecer sus capacidades. Francia incluso ha avanzado hacia la conformación

Reglamento de Competencias, que son exigencias de la Ley General del Ambiente dictada en el 2005. Además, se dictó un reglamento que derogó las normas de emisión de estándares de calidad ambiental y límites máximos permisibles, retrocediendo, de forma ilegal, en lo avanzado en la Ley General del Ambiente sobre el papel de elaboración directa de dichas normas por parte del Consejo Nacional del Ambiente.

de un ministerio que concentra funciones tan importantes como energía, transporte, vivienda, ordenamiento, regulación del mar y los bosques en una sola entidad.³ No obstante, la necesidad de fortalecer la identidad de lo *ambiental* dentro del Poder Ejecutivo nos lleva a preferir un Ministerio del Ambiente. Otra razón es el riesgo de que una función muy fuerte (como la agricultura) termine por opacar el lado ambiental de la entidad.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos insistir en que dar carácter ministerial a nuestra Autoridad Ambiental Nacional no es el único factor a considerar, y que debemos tomar en cuenta también la estructura de incentivos que tiene la burocracia ambiental para diseñar y aplicar la política ambiental.

Desde luego, todo lo anterior debe ser complementado con el proceso de descentralización. Debemos fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales transfiriéndoles ordenadamente, con los recursos necesarios, la regulación de actividades pequeñas y medianas, incluida la minería, y, en general, las actividades de impacto regional, considerando la conservación de los recursos naturales. Esto lo analizamos en detalle líneas adelante.

Por último, en este punto se debe tomar debida nota de que en ocasiones los problemas derivan de debilidades en el desarrollo de los instrumentos de gestión ambiental, los que deben ser atendidos y resueltos. Es el caso de los Sistemas Nacionales de

Evaluación de Impacto Ambiental y de Información Ambiental, el Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental o las normas de calidad ambiental que, como ya señalamos, en el caso peruano se encuentran pobremente desarrolladas.

Sin embargo, ¿basta esta concentración de funciones en el nivel nacional y la descentralización de otras funciones para resolver los problemas de incentivos analizados? Sostenemos que no. No es sólo la dispersión de la función reguladora ambiental lo que desfavorece la posición del regulador frente a decisiones contrarias a las prioridades políticas o económicas particulares; o, dicho de otra manera, no es lo único que define sus incentivos para dictar buenas políticas y normas ambientales y para aplicarlas. Los funcionarios del Ministerio del Ambiente seguirán igualmente sometidos a presiones de intereses políticos y económicos particulares. Lo mismo se puede decir de las funciones que se descentralizan a los niveles regionales y locales, más aún cuando los gobiernos regionales y las municipalidades son los principales inversores locales, teniendo por lo tanto los mismos condicionamientos que enfrentan hoy en día los ministerios.⁴

Por lo tanto, para mejorar la posibilidad de tomar de decisiones neutrales frente a los intereses particulares y favorables a los derechos ciudadanos, no basta que el Ministerio del Ambiente, responsable de la regulación, sea una entidad concentradora de las funciones e *independiente* de los ministerios responsables de promover la inversión. En consecuencia, se trata de identificar qué mecanismos permitirían lograrlo. La experiencia de otros países muestra que la creación de organizaciones con

3 Una descripción del Ministerio de Ecología y Desarrollo Sostenible francés se puede encontrar en <http://www.semainedudeveloppementdurable.gouv.fr/ecologie/IMG/pdf/plaquette_ministere_espagnol.pdf>. Cabe señalar que el Servicio Público del Medio Ambiente, que involucra al Ministerio y al conjunto de entidades con funciones ambientales del Estado francés, cuenta con 3 mil millones de euros anuales a su disposición, de los cuales dos tercios se destinan al asunto del agua. Sólo el Ministerio tuvo a su disposición, en el año 2006, 880 millones de euros.

4 Es bueno precisar que una regulación de mejor calidad y eficaz no implica ir "contra la inversión". Como han mostrado Daniel Esty y Michael Porter (2001: 2-23), la regulación ambiental de buena calidad genera en el mediano y en el largo plazo incentivos para mejorar la competitividad del país.

sistemas de selección de directivos idóneos e independientes o con reglas que aseguren su estabilidad, constituyen los mecanismos más utilizados para enfrentar estos problemas.⁵ A continuación presentamos los elementos a considerar en el diseño del Ministerio del Ambiente y algunos mecanismos que podrían aplicarse para resolver los problemas descritos, lo que implicaría a su vez continuar con el proceso de fortalecimiento de esta nueva entidad:

a) El propio acto de creación del Ministerio del Ambiente.⁶ Este hecho le fija a esta institución funciones políticas, normativas, de planificación, y de coordinación e integración de políticas. Además, como es natural, esto permite el acceso de este Ministerio a ciertos espacios de decisión, en especial el Consejo de Ministros. Esto podría estar acompañado en el futuro por la creación del Consejo Nacional del Desarrollo Sostenible, a fin de integrar todos los ámbitos de las políticas públicas vinculadas con el desarrollo, en el nivel de políticas de nivel general.⁷ Al interior de esta entidad podría funcionar una oficina dedicada al tema del cambio climático, dada su relevancia y carácter

transversal. Al parecer, la opción será la de contar con una Dirección Nacional a cargo del asunto.

- b) Dar estabilidad a los responsables técnicos del Ministerio del Ambiente, asegurando la idoneidad ética y técnica en los cargos mediante concursos públicos y mecanismos de selección por cuerpos independientes.⁸ La estabilidad en el cargo permite que se puedan tomar decisiones difíciles aun contra la opinión de otras entidades del propio Poder Ejecutivo, y asegura la continuidad de las políticas a pesar de los cambios de los responsables políticos de la entidad (ministro y viceministro). El Ministerio del Ambiente debe contar con sistemas de selección de su personal basados en la meritocracia, asegurándose la conformación de equipos multidisciplinarios: “No hay una buena administración pública que ignore el sistema de mérito en el reclutamiento de sus funcionarios” (Echebarría 2001: 31).
- c) El Ministerio cuenta con una Comisión Multisectorial Ambiental conformada por representantes del Poder Ejecutivo, de los niveles descentralizados de gobierno; y otra Comisión Consultiva, en la que además participan miembros del sector privado y de la sociedad civil. Los mecanismos de nombramiento y cambio, en ambos espacios, deben ser mejores que los del actual Consejo Directivo del Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM).⁹ La Comisión Multi-

5 Muchos países con modelos ministeriales, tanto de América Latina como de Europa, han logrado enfrentar estos desafíos mediante la creación de burocracias meritocráticas y organismos con distintos niveles de autonomía en el diseño y la aplicación de las políticas ambientales. Las figuras de institutos de investigación, organismos de supervisión y fiscalización, organismos especializados en ciertos recursos (agua, bosques, áreas protegidas), consejos consultivos y científicos, etcétera, son ejemplos de lo anterior.

6 El nivel jerárquico tiene relevancias prácticas dentro del Estado peruano. La percepción de la población vincula el poder efectivo para resolver problemas con la existencia de ministerios, de lo que deriva una demanda permanente de creación de nuevos. Desde un punto de vista formal, ser un ministerio influye en la jerarquía normativa de las normas que dicta.

7 Quizás una alternativa es simplemente crear un espacio para la agenda del “desarrollo sostenible” dentro del Acuerdo Nacional.

8 Es interesante el esfuerzo realizado en la elección de los nuevos titulares de los organismos supervisores en el Perú el año 2007, aunque al ser un proceso informal no hubo garantías plenas de transparencia ni de idoneidad en los procedimientos del cuerpo seleccionador ni los criterios para la elección. Ello posiblemente ha llevado a la existencia de cierto control del Poder Ejecutivo sobre el proceso, más allá de lo razonable. Posteriormente a la selección se dictó una norma sobre el tema, que constituye en gran medida la formalización (tardía) del proceso.

9 El Consejo Nacional del Ambiente, de conformidad con la Ley 28245, cuenta actualmente con diez

sectorial deberá tener control sobre las políticas más importantes. La Política Nacional del Ambiente y los estándares de calidad ambiental deberían contar con la aprobación de esta Comisión. La participación de instituciones de la sociedad civil es especialmente importante, a fin de asegurar la vigilancia del accionar de la entidad. Al mismo tiempo, la Comisión Consultiva puede ser un espacio deliberativo para las políticas ambientales de mayor importancia. Por ello, se deben asegurar también canales de comunicación y coordinación entre este espacio y otros de carácter sectorial y descentralizado. Además, se podrían generar otros consejos asesores especializados.

- d) Otorgar un mecanismo de financiamiento seguro y permanente para garantizar el ejercicio de las funciones asignadas al Ministerio del Ambiente.¹⁰ Estos recursos deberían permitir la generación y el sostenimiento de una burocracia ambiental fuerte y eficaz, así como el desarrollo y la implementación de los instrumentos de gestión ambiental. Lamentablemente, el actual diseño no ha garantizado estos recursos, y la

miembros en su consejo directivo. Tres, incluido el presidente, son designados por el Poder Ejecutivo; dos por los gobiernos descentralizados, otros dos por el sector empresarial y tres por la sociedad civil (universidades, colegios profesionales y redes de organizaciones no gubernamentales ambientalistas). La principal reforma tiene que ver con agregar algún miembro de la sociedad civil y asegurar que los representantes del Ejecutivo tengan al menos rango de viceministro de Estado.

- ¹⁰ Medidas de este tipo son la transferencia de parte de lo que se obtiene por el otorgamiento a los particulares de los recursos naturales, o algún impuesto relacionado con el consumo de bienes o servicios vinculados con el deterioro ambiental. Otro mecanismo indirecto es la inclusión obligatoria de partidas para la gestión ambiental en todo proyecto de inversión pública, o de porcentajes del gasto en inversión orientados a proyectos ambientales. No obstante, esta última propuesta tiene el inconveniente de la debilidad actual del gasto en reinversión en proyectos de contenidos ambiental.

entidad ha iniciado su labor básicamente con el presupuesto del Consejo Nacional del Ambiente más 5 millones de soles adicionales provenientes de los recursos de contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

- e) Se han adscrito al nuevo Ministerio el Servicio Nacional de Hidrología y Meteorología (SENAMHI), el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP, que ha pasado a convertirse en Organismo Ejecutor, perdiendo su autonomía institucional) y el Instituto Geofísico del Perú (IGP). Lo más conveniente habría sido crear un Instituto Nacional del Ambiente, adscrito al Ministerio del Ambiente, que cumpla con las mismas condiciones señaladas en los puntos *b* y *d*, responsable de generar la información técnica necesaria para el desarrollo de las políticas y la toma de decisiones, incluida la fiscalización ambiental, así como del desarrollo de las propuestas de normas de calidad ambiental.¹¹ Las entidades menciona-

¹¹ Tanto México, con el Instituto Nacional de Ecología (INE) creado junto con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en 1992, como Brasil, con el Instituto Brasileño del Medio Ambiente y los Recursos Naturales Renovables (IBAMA) creado en 1989, son buenos referentes a seguir. Así, el INE tiene como misión "La generación de información científica y técnica sobre problemas ambientales y la capacitación de recursos humanos, para informar a la sociedad, apoyar la toma de decisiones, impulsar la protección ambiental, promover el uso sustentable de los recursos naturales, y apoyar a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (la Autoridad Ambiental Nacional de México) en el cumplimiento de sus objetivos" (véase <<http://www.ine.gob.mx/about.htm>>). El caso del IBAMA es distinto, pues reúne, además, funciones de manejo de los recursos naturales y de fiscalización ambiental (véase <<http://www.ibama.gov.br>>). Un instituto similar se creó recientemente en Argentina. En el caso peruano, la experiencia más interesante es el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP), que cuenta con un Consejo Superior, conformado por universidades, los gobiernos regionales de la Amazonía, entidades del Poder Ejecutivo, representantes de las comunidades nativas y de la Iglesia (véase <<http://www.iiap.org.pe/consejo.htm>>). Este modelo también es aplicable

das (y otras como IMARPE) se pudieron haber convertido en entidades conformantes del nuevo instituto.

- f) Se ha creado el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Es muy importante que esta entidad, adscrita al Ministerio del Ambiente, cumpla con las mismas condiciones señaladas en los puntos *b* y *d*, y que se le asigne además la responsabilidad de la evaluación ambiental, que no forma parte de las funciones del nuevo Ministerio, aparte de las funciones de fiscalización ambiental hoy sí consideradas. También debería encargarse de coordinar las acciones de remediación ambiental de nivel nacional, y coordinar el ejercicio descentralizado de estas funciones, así como de la persecución de los delitos contra el ambiente y de la indemnización por el daño ambiental.¹² Deberá trabajar de forma cercana con el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, creado en el año 2004 y ratificado por el Decreto Legislativo 1013, entidad administrativa para resolver los recursos impugnativos contrarios a las decisiones del Ministerio.
- g) Se ha creado el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP), entidad adscrita al Ministerio del Ambiente, y que debería cumplir las mismas condiciones señaladas en los puntos *b* y *d*. Pero han quedado fuera otras funciones vinculadas con la flora

y fauna silvestre,¹³ la política forestal,¹⁴ el manejo del suelo,¹⁵ la gestión del agua dulce¹⁶ y la gestión de los recursos marinos.¹⁷ El Ministerio debería concentrar las funciones de regulación vinculadas con el otorgamiento de derechos sobre estas materias a los particulares y la conservación de los recursos naturales. Esto ocurre en muchos países; los ca-

a las dos entidades adicionales que proponemos líneas adelante.

12 Las experiencias de México y Brasil son especialmente ilustrativas sobre el potencial de esta opción institucional. La PROFEPA, de México, creada en 1992, tiene como misión "Procurar la justicia ambiental a través del estricto cumplimiento de la Ley, desterrando a la vez impunidad, corrupción, indolencia y vacíos de autoridad, haciendo partícipes de esta lucha a todos los sectores de la sociedad y a los tres niveles de gobierno, bajo los más puros principios de equidad y justicia" (en <<http://www.profeпа.gov.mx>>).

13 Actualmente la rectoría de la protección de la biodiversidad se encuentra en el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), aunque la gestión del recurso se encuentra en buena parte en el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), y dispersa en varias instituciones públicas. La concentración de funciones mejoraría la gestión.

14 Éste es sin duda el tema más complejo de abordar. Los bosques, al igual que otros recursos naturales como el agua, la fauna silvestre, el suelo, etcétera, forman parte de un ecosistema que no puede ser manejado desde una visión exclusivamente sectorial. Por lo tanto, al menos la gestión de los bosques naturales debería formar parte de esta visión integral a cargo del Ministerio del Ambiente. Un tema más complejo es el desarrollo de plantaciones forestales, cuya naturaleza estaría mucho más cerca de las funciones propias del Ministerio de Agricultura.

15 En especial la implementación del Convenio para la lucha contra la desertificación, y la integración del recurso suelo en un enfoque ecosistémico.

16 La reforma de la gestión de los recursos hídricos constituye en sí misma uno de los temas de agenda más importantes del país. El modelo actual data de fines de la década de 1960 y no ha sufrido modificaciones mayores a pesar de los importantes cambios ocurridos en el país, en lo que concierne tanto al propio recurso (vulnerabilidad al cambio climático) como a la estructura del Poder Ejecutivo, el proceso de descentralización y la agenda del desarrollo del país (libre comercio, formalización, etcétera). No obstante, los intentos de reforma han sufrido importantes restricciones y actores de la mayor relevancia han planteado su oposición explícita al proceso (en especial el sector agricultura). Durante las discusiones sobre este tema, muchos sectores se opusieron a que el asunto del agua se asigne al sector ambiental.

17 El ecosistema marino y su protección deben ubicarse en este ámbito. Esto implica tanto la protección del medio marino, actualmente bajo el ámbito de la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (DICAPI) del Ministerio de Defensa, como la conservación de los ecosistemas marinos, función hoy compartida por el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) y el Instituto del Mar Peruano (IMARPE).

Los más comunes son el manejo de las áreas naturales protegidas, la gestión de los recursos hídricos y el manejo de recursos como los bosques naturales y la biodiversidad. Hoy en día, sólo las políticas generales, sin instrumentos de gestión directa, estarían en el Ministerio del Ambiente. La fortaleza de esta entidad dependerá en buena medida de su control sobre estas materias. Sin duda, el manejo de las aguas y de las áreas naturales protegidas constituye una función de máxima importancia que ubicaría al citado Ministerio en la agenda pública. Sin embargo, la naturaleza técnica de las decisiones vinculadas con los recursos naturales nos lleva a preferir un modelo de regulación vía una entidad adscrita. Con el proceso de transferencia de funciones, gran parte de las acciones ejecutivas pasarían a ser desarrolladas por los gobiernos regionales.

Este modelo se ubica en un esquema en el cual la autoridad ambiental nacional se mantiene dentro del Poder Ejecutivo. No obstante, existió también la opción de crear por vía constitucional un *organismo constitucionalmente autónomo*, como son los casos de la Defensoría del Pueblo y del Banco Central de Reserva. Esto último tiene el inconveniente de trasladar parte de la regulación ambiental fuera del gobierno, lo cual podría poner en cuestión la capacidad del mismo de aplicar las leyes, generando un Ejecutivo paralelo en materia ambiental. Pero aún más complejo es el problema de la eventual manipulación política en la elección de un cargo que finalmente no está sometido de manera directa a procesos de elección democráticos. El papel fiscalizador y sancionador propio de una autoridad ambiental podría generar fuertes presiones políticas, desvirtuando el sentido de esta institución. Aunque una entidad del Poder Ejecutivo también puede estar sometida a presiones de este tipo, su accionar puede ser mejor controlado por otras institucio-

nes públicas, incluida la propia Contraloría General de la República.

Se requiere, además, fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA). Es necesario generar incentivos para que los órganos responsables de la regulación en los niveles regional y local cuenten con el mismo espacio de toma de decisiones que el Ministerio del Ambiente. Sistemas similares de estabilidad y el fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental pueden ayudar, pero sin duda se requerirá introducir el tema de las leyes orgánicas, tanto del Poder Ejecutivo como de los gobiernos regionales y de las municipalidades.

Es importante alertar, a partir de la experiencia en varios países, que los modelos que recargan todas las responsabilidades en materia ambiental en una sola entidad nacional tienden a generar situaciones conflictivas con los responsables sectoriales. Por dicha razón, las funciones de rectoría del sistema se deben conservar y fortalecer manteniendo un rol de política y planificación ambiental mediante las unidades ambientales de los sectores. Ambos aspectos, el de coordinación transectorial y la agenda de descentralización, revelan lo esencial y estratégico del Sistema Nacional de Gestión, en tanto base para la coordinación transectorial y descentralizada de la regulación. Éste debería contar con un reconocimiento a nivel de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La integración de las políticas ambientales con el resto de políticas públicas constituye una tarea primordial, en la cual en América Latina se han tenido hasta el momento avances y retrocesos (Gabaldón y Rodríguez 2002: 45-49). Por eso, el Sistema Nacional de Gestión Ambiental debería vincularse con los otros sistemas públicos claves, especialmente con el Sistema Nacional de Inversión Pública, el Sistema Nacional de Control, el futuro Sistema Nacional de Planificación y, desde luego, con el Presupuesto. Todos estos aspectos permitirán una incidencia mayor

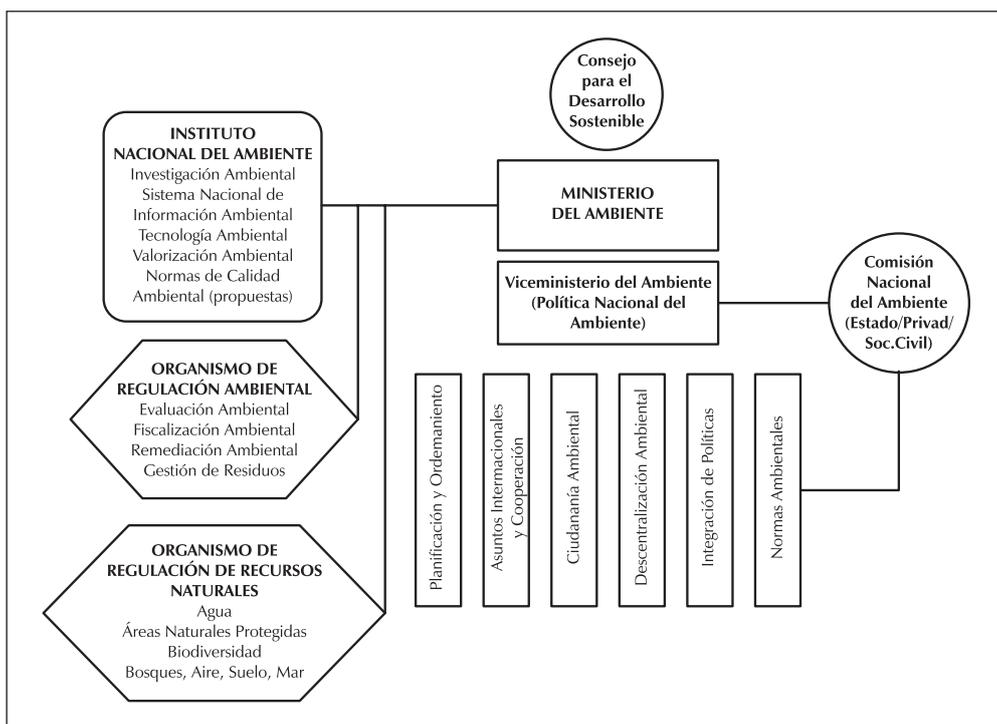
sobre el resultado de conjunto de las políticas públicas en relación con el ambiente, en línea con lo que Giglo ha denominado *política ambiental implícita*, algo así como la política real del Estado, que por dicha razón se refleja de una mejor manera en los resultados efectivos en el desempeño ambiental (Giglo 2001: 240-241).

Finalmente, la mejora de la gestión ambiental resulta tanto una variable condicionante del proceso como un resultado del mismo. Es decir, una buena estrategia, que muestre la importancia de contar con una regulación ambiental de calidad y que genere una opinión pública favorable, también servirá mejor en la tarea de generar una mayor prioridad política para el tema. No se debe olvidar que una reforma siempre genera resistencias, en tanto afecta intereses particulares. La clave está en generar apoyo a partir de la discusión de los intereses públicos. El mejor esquema regulatorio que no cuente con los necesarios recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, al final fracasará.

La agenda del cambio climático es claramente transectorial. Involucra a diversas entidades del gobierno nacional y a los niveles descentralizados de gobierno. La ausencia de una estructura de planificación fuerte hace más difícil impulsar la política de atención de la agenda del cambio climático. Por ello, es fundamental que el Ministerio del Ambiente asuma el liderazgo en este tema. Por dicha razón debemos insistir en la necesidad de dotarlo de las funciones e instrumentos que le permitan incidir de manera eficaz sobre las demás entidades (véase el gráfico 1). Y también es una razón para insistir en lo fundamental que resulta poner la institucionalidad de la gestión de los recursos hídricos en el ámbito del sector ambiental. El agua es un elemento articulador transectorial, territorial, y le brinda a la entidad a cargo una herramienta de gran fuerza para incidir en las políticas públicas de los sectores sociales, infraestructura y económicos.

No podemos dejar de analizar las dificultades legales, técnicas y políticas que

Gráfico 1. Propuesta de reorganización del Ministerio del Ambiente



Elaboración propia.

generaría una reforma de tal naturaleza. A partir de este análisis se debe plantear una estrategia adecuada que empalme el movimiento de fortalecimiento de la regulación ambiental nacional a través de la concentración de funciones; y por otro lado, la generación de capacidades en los gobiernos regionales y municipalidades dentro del proceso de descentralización. La mayoría de los cambios requieren modificaciones legales, por lo cual es necesario establecer mecanismos de coordinación adecuados con el Congreso de la República y su comisión especializada.

El apoyo de sectores importantes como la prensa, la sociedad civil en general y el propio Poder Ejecutivo será esencial para la viabilidad de la reforma. Consideramos que los principales aspectos a tener en cuenta son:

- a) Dictar la ley (leyes) de reforma del Ministerio del Ambiente. En esta misma norma se debe mejorar el diseño de los organismos públicos adscritos, incluir otros, o crear alguno nuevo que fuera necesario. Esto implicará, además, modificar leyes de organización y funciones de diversas entidades públicas. Éste es un cambio a nivel de ley ordinaria.
- b) La Ley Marco del SNGA será modificada, de preferencia de forma expresa, por la nueva norma que cree la autoridad nacional del ambiente.
- c) La Ley General del Ambiente requerirá modificaciones expresas, pero centradas básicamente en los aspectos institucionales.
- d) Se debe apoyar el proceso incorporando una referencia general al nuevo rol del Ministerio del Ambiente en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- e) En el mediano plazo se requeriría ajustar las funciones de los gobiernos regionales y de las municipalidades en sus respectivas leyes orgánicas, una vez definido un esquema que profundice el proceso de descentralización.
- f) Se requiere modificar posteriormente los reglamentos de organización y funciones y los decretos supremos de distintas entidades públicas, incluyendo las normas sobre los instrumentos de gestión ambiental. No obstante, el carácter transversal de los reglamentos generados a partir de la Ley General del Ambiente, de la Ley del Sistema Nacional Evaluación de Impacto Ambiental y de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental podría facilitar este proceso.
- g) El cambio referido a las fuentes de financiamiento requiere normas con rango de ley y un proceso de coordinación muy cercano con el Ministerio de Economía y Finanzas, a fin de no afectar el marco de sus políticas.
- h) Los sectores plantearán resistencias al proceso, por lo que se requerirá el apoyo de otros actores externos para dar viabilidad al proceso. Quizá algunos organismos vinculados con la cooperación y el financiamiento internacional pueden contribuir asignando recursos y generando incentivos para alentar la reforma. También es posible identificar ciertos aliados en ámbitos específicos (comercio exterior, promoción de la competitividad) dentro del propio Poder Ejecutivo, y en organismos constitucionalmente autónomos como la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Además, esto requiere ser coordinado estrechamente con el Congreso.
- i) Al mismo tiempo, el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental que resulte de la reforma conllevará mayores esfuerzos para incorporar la dimensión ambiental en las políticas sectoriales, incluyendo energía y minas, producción, agricultura, infraes-

estructura productiva, etcétera (Gabaldón y Rodríguez 2002: 57). Por ello, los sectores no deben ser excluidos de toda responsabilidad ambiental. Finalmente, el desempeño ambiental no depende sólo de la política ambiental sino también de su integración con las demás políticas públicas.

- j) Un aspecto que no se puede minimizar es la necesidad de fortalecer las capacidades del Poder Judicial y del Ministerio Público para enfrentar litigios vinculados con la temática ambiental, aprovechando los instrumentos ya establecidos mediante la Ley General del Ambiente.
- k) Se requiere orientar y fortalecer el área ambiental de la Contraloría General de la República, de tal manera que superarse de mejor manera las responsabilidades de los funcionarios públicos en materia ambiental.

También se debe cuidar que no se entienda esta reforma como un intento de gran transformación de naturaleza formalista, sino como un esfuerzo por consolidar y corregir la institucionalidad existente (Gabaldón y Rodríguez 2002: 57).

Adicionalmente, la reforma debe estar vinculada a compromisos expresados en indicadores ambientales claves, alineados con el nuevo sistema de fijación de prioridades recomendado por el Banco Mundial (2006: 34). Por ejemplo, un mayor porcentaje de las aguas residuales (cualquiera sea su origen) que son tratadas, reducción de la tasa de deforestación, porcentaje de residuos sólidos dispuestos adecuadamente, alcanzar los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental del Aire en las ciudades priorizadas y su equivalente para el agua en las principales cuencas, etcétera. Desde luego, también se deben establecer metas precisas para completar el desarrollo y fortalecimiento de los instrumentos de gestión ambiental, empezando por las normas de calidad ambiental, la evaluación del impac-

to ambiental, la fiscalización y el control, y la remediación ambiental.

Esta lista muestra la complejidad de los cambios que se necesitan desde el punto de vista legal, a lo que hay que añadir el proceso destinado a fortalecer la propia capacidad de gestión, vinculada a tres aspectos: una burocracia ambiental técnicamente fuerte, un conjunto de instrumentos de gestión bien diseñados y la recuperación de la confianza de la ciudadanía en el accionar del Estado, lo cual sólo se puede apoyar en decisiones claramente favorables al interés público y defensoras de los derechos de los ciudadanos.

Una reforma dentro del Estado es por definición un proceso político, y no simplemente uno de naturaleza técnica. Se deben superar intereses concretos que cuentan con recursos y capacidades para defender el statu quo. Por lo tanto, algunos logros parciales en el corto plazo no pueden ser juzgados apresuradamente como fracasos. Las mejoras paulatinas pueden tener mucha importancia, siempre que se entiendan como pasos en un camino con un rumbo claro. Incluso serán necesarios cambios y ajustes permanentes, en un campo donde todavía tenemos mucho por aprender.

El Ministerio del Ambiente puede ser el primer paso de una reforma de la institucionalidad ambiental, siempre que mantengamos una mirada amplia y no caigamos en la ingenuidad de creer que con su sola creación se resolverán los complejos problemas de la regulación ambiental en el Perú, en especial aquellos que se derivan de la vulnerabilidad del país al cambio climático.

2.3. Instrumentos de gestión ambiental

El Perú ha avanzado en el proceso de diseño, aprobación y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental. Como se muestra en el cuadro 1, la legislación peruana ha definido las reglas generales para los principales instrumentos.

**Cuadro 1. Instrumentos de gestión ambiental en el Perú:
diseño, aprobación y aplicación**

Instrumento	Diseño	Aprobación	Aplicación
Límites máximos permisibles	Ministerio del Ambiente (MINAM)	Consejo de Ministros	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), ministerios, gobiernos regionales, municipalidades.
Programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA)	Ministerios	Ministerios	Ministerios.
Evaluación de impacto ambiental	MINAM	Consejo de Ministros	Ministerios, gobiernos regionales (pequeñas actividades).
Evaluación ambiental estratégica de políticas planes y programas	MINAM (aunque función no ha sido señalada en su ley de creación)	Consejo de Ministros	MINAM, ministerios (previa definición del MINAM).
Ordenamiento territorial	MINAM	Consejo de Ministros, Congreso (ley)	Ministerios, gobiernos regionales, municipalidades.
Instrumentos económicos	MINAM, ministerios, gobiernos regionales, municipalidades	Consejo de Ministros, Ministerio de Economía y Finanzas, municipalidades	Mercados.
Educación e información ambiental	MINAM (lineamientos)	MINAM	Universal.
Participación ciudadana	MINAM (lineamientos)	MINAM	Entidades encargadas del diseño y aplicación de políticas y normas ambientales. Sociedad civil.

Elaboración propia.

No obstante, como veremos a continuación, también presentan importantes deficiencias.

a) *Instrumentos de regulación directa.* Un primer problema surge debido a las deficiencias de la batería de límites máximos permisibles. Ésta presenta tanto vacíos como problemas de calidad. Así, salvo el sector minero-energético, los sectores productivos todavía no completan sus normas básicas.¹⁸ Igualmente, las normas existentes aún no alcanzan niveles similares a sus equivalentes en otros países.¹⁹ El modelo de adecuación ambiental a las nuevas normas tampoco ha sido mejorado. Aunque ya la Ley General del Ambiente estableció que la adecuación se debe basar en el logro de las metas establecidas por la nueva normativa ambiental antes que en los compromisos de inversión, no han sido establecidas las reglas generales para su aplicación en un contexto de nuevas normas ambientales.²⁰ Por otro lado, los mecanismos de fiscalización siguen siendo en general poco confiables. Queda por ver si la reciente creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), como entidad adscrita al nuevo Ministerio del Ambiente (MINAM), puede resolver estos problemas. Cabe recordar que todas estas tareas corresponden no sólo al nivel

nacional de gobierno, sino también a los gobiernos regionales y a las municipalidades. Por lo tanto, el desarrollo y la aplicación de estos mecanismos se deben impulsar considerando la agenda de descentralización de la gestión ambiental.

b) *Instrumentos de licencia.* Aquí las principales deficiencias son consecuencia del desarrollo estrictamente sectorial de la evaluación de impacto ambiental, proceso que ha sido corregido en parte con la dación, en el año 2001, de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley 27446. Sin embargo, los logros son incompletos pues hasta la fecha no se ha dictado su reglamento. Como resultado se tiene un desarrollo desordenado e incoherente, que ha impedido evitar conflictos en proyectos de inversión de gran importancia para el país²¹ y que ha generado dificultades en otros que en principio no tenían mayores dificultades.²² Pero el principal problema ha sido su mecanismo de aplicación, a cargo de los propios ministerios responsables de

18 Por ejemplo, de todos los subsectores del sector producción sólo se han regulado cuatro, además de la reciente norma publicada para el sector hidrocarburos. No existen límites máximos permisibles en los sectores agricultura, turismo, vivienda ni salud. De forma limitada, podemos encontrarlas en el sector transportes.

19 Una señal de este retraso es el proceso de actualización de los límites máximos permisibles; recientemente se ha dictado la norma para el subsector pesquería.

20 En el Perú, el principal instrumento de adecuación es el Plan de Manejo y Adecuación Ambiental, utilizado por primera vez en la década de 1990 como herramienta para facilitar la adecuación del sector minero energético a los primeros límites máximos permisibles.

21 Fundamentalmente proyectos mineros como Tambogrande, en Piura, y la ampliación de las operaciones de Yanacocha, en Cajamarca. En otros casos, como el proyecto Camisea y la Interoceánica Sur, las deficiencias han residido en la ausencia de un marco apropiado para proyectos de gran magnitud, lo que incluso ha llevado, en el segundo caso, a aplicar el instrumento después de iniciada la construcción de la obra. Proyectos de gran envergadura como las plantas de tratamiento de aguas residuales de Lima, o las nuevas tuberías de desagüe de dicha ciudad, no contaron en cambio, porque no lo exigía la legislación, con estudios de impacto ambiental legalmente aprobados.

22 En la Costa Verde, en Lima, se requiere contar con estudios de impacto ambiental para cualquier obra que se realice en su ámbito; esto llevó a que proyectos de restaurantes y locales de esparcimiento urbano incumplieran esta disposición. A las plantas de revisiones técnicas de Lima se les exigió, por vía contractual, un estudio de impacto ambiental, a pesar de que las normas vigentes no lo requerían. Esto causó un problema en la definición de las competencias en la aprobación, que generó un importante retraso en la provisión de este servicio.

promover las inversiones sectoriales. De este modo, siendo el principal objetivo de aquello aumentar el número y la importancia de las inversiones, se genera un fuerte incentivo de preferir los objetivos sectoriales a los ambientales. Este problema se dio también con la fiscalización de las normas ambientales y de los estudios de impacto ambiental. Recién en el 2006 se separa la función de fiscalización en el sector minero-energético. Se pensó que con la creación del Ministerio del Ambiente este problema desaparecería; sin embargo, su norma de creación no ha resuelto la situación, dejando el MINAM la tarea genérica y sin contenido concreto de dirigir el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Ésta era una función que ya tenía el Consejo Nacional del Ambiente en virtud de la Ley General del Ambiente. En cambio, ni siquiera se menciona en las funciones del MINAM el tema de la evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas públicos, instrumento que ya había sido recogido en la propia Ley General del Ambiente y en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Por último, prácticamente no existen responsabilidades sobre este aspecto en los gobiernos regionales y las municipalidades.

- c) *Instrumentos de ordenamiento territorial.* Se ha avanzado con la fijación de reglas para la Zonificación Ecológica Económica, pero se carece de un marco legal que ordene los mecanismos que permitan hacer vinculantes las definiciones que se generan como consecuencia de dicha zonificación. En pocas palabras, nada impide que, una vez establecida la vocación ecológico-económica de parte del territorio, los actores públicos y privados cuenten con los incentivos y reglas obligatorias que los lleven a orientarse por dicha

definición. En el caso de las Áreas Naturales Protegidas, la Ley de Creación del Ministerio del Ambiente ha cambiado la regla para su modificación: anteriormente exigía una ley expresa y ahora sólo requiere la aprobación del Consejo de Ministros. También se retiró del ámbito del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas a las áreas de conservación municipal.

- d) *Instrumentos de información y formación.* La información ambiental sigue sufriendo importantes deficiencias en su generación, así como en su acceso. No obstante, se realizó un esfuerzo muy importante para generar un Sistema Nacional de Información Ambiental, que requiere ser fortalecido. El último inventario de los recursos naturales del país data de la década de 1980, y fue realizado por la desaparecida Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN). Todavía no se ha valorizado nuestro patrimonio natural, ni menos se ha incorporado esta información a las cuentas nacionales. Ya la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental trajo consigo un conjunto de lineamientos para la educación ambiental, que han sido reforzados por las disposiciones de la Ley General del Ambiente.
- e) *Instrumentos de control social.* La participación ciudadana ha visto limitada su eficacia más por la ausencia de una política orientada a fortalecer las capacidades de la sociedad civil que por la falta de mecanismos de participación (SPDA 2005). La ejecución de la Estrategia Nacional de Ciudadanía Ambiental aprobada por el Consejo Directivo del CONAM podría ayudar en esta tarea.

En el cuadro 2 presentamos un resumen de los principales instrumentos de gestión ambientales y los problemas que enfrentan actualmente.

Cuadro 2. Problemas de los instrumentos de gestión ambiental en el Perú

Instrumento	Principales problemas
Límites máximos permisibles	Sectores sin límites máximos permisibles. Límites máximos permisibles que requieren revisión y mejora.
Programas de adecuación y manejo ambiental (PAMA)	No existe un esquema general de aplicación para las nuevas normas ambientales. Empresas que no cumplen aún con los PAMA otorgados.
Evaluación de impacto ambiental	Sistema heterogéneo e incoherente. No aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica. Aprobación a cargo de los ministerios responsables de la promoción de las inversiones.
Ordenamiento territorial	No existe una ley que establezca medidas vinculantes para los actores a partir de la zonificación ecológica económica.
Instrumentos económicos	Sólo se han aplicado políticas tributarias sobre combustibles fósiles con objetivos ambientales. No se han desarrollado mecanismos de mercado de emisiones previstos en la Ley General del Ambiente. Falta de sistemas de fondos para financiar la remediación de pasivos ambientales. Sistema de cargas sobre vertimientos, pero carencia en temas relacionados con el aire.
Educación e información ambiental	No se ha implementado la Estrategia Nacional de Ciudadanía Ambiental. El Sistema Nacional de Información Nacional requiere fortalecimiento.
Participación ciudadana	Falta de un reglamento de participación ciudadana para todas las actividades. Carencia de un enfoque de empoderamiento.

Elaboración propia.

Un problema adicional es que en ciertas ocasiones la eficacia de algunos instrumentos depende de la claridad de las metas de la política ambiental o de la existencia de otros instrumentos. Por ejemplo, un esquema de transferencia de derechos de emisión requiere estándares de calidad ambiental claramente definidos, así como instrumentos de información ambiental bien desarrollados. Del mismo modo, gran parte de las dificultades en el uso de la evaluación de impacto ambiental no depende de ésta sino de la existencia previa de un proceso de ordenamiento territorial efectivo. Si a ello le agregamos la falta de límites máximos

permisibles para algunas áreas, veremos que la efectividad de la evaluación ambiental se reduce significativamente.

No podemos dejar mencionar el problema de la provisión de bienes y servicios ambientales. Algunos bienes públicos ambientales y servicios son proveídos por el Estado y financiados con impuestos o tasas. En el Perú, sin embargo, la asignación de recursos públicos para esta tarea es claramente insuficiente. Por ejemplo, la inversión necesaria para el buen manejo de las áreas naturales protegidas asciende a dos dólares estadounidenses por hectárea anua-

les; el Estado sólo invierte diez centavos de dólar. Y estos espacios representan casi el 15% del territorio, y podrían brindar al país más de diez mil millones de dólares en beneficios a nuestra economía durante los próximos diez años (León Morales 2007).

Tampoco se observa un gran desarrollo en los mecanismos aplicación y cumplimiento. El Régimen Común de Fiscalización y Control Ambiental previsto en la Ley General del Ambiente no ha sido implementado, ni el Tribunal de Solución de Controversias Ambientales creado por la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Tampoco se han desarrollado reglas específicas para la revisión judicial de los actos administrativos de contenido ambiental. En el caso peruano, esto es especialmente relevante. La necesidad de proteger a la persona frente a un potencial comportamiento arbitrario del gobierno (la administración) fundamenta el derecho de acudir a dicha revisión. Sin embargo, la eficacia de las medidas administrativas en el campo ambiental depende en gran medida del factor temporal. No aplicar la medida administrativa puede llevar a la generación de daños que, como vimos, en algunos casos son irreparables (Danós 2000).

Las normas sobre responsabilidad civil extracontractual siguen siendo limitadas para atender los casos de responsabilidad por daño al ambiente o a través de él. Los problemas de incertidumbre científica y la dificultad de establecer las relaciones causales entre las actividades contaminantes y sus impactos, sea sobre el ambiente o sobre los seres humanos y sus bienes, reducen significativamente la eficacia de los mecanismos de responsabilidad (Menell 1991: 111).

Mientras tanto, existen problemas en el diseño de los tipos legales referidos a los delitos ambientales y a los mecanismos efectivos de aplicación. Aunque no es posible sostener los objetivos de política ambiental en el Derecho Penal, dado

que el Derecho Ambiental es en principio preventivo, y lo penal es siempre *ultima ratio*, la existencia de delitos ambientales debidamente tipificados, y con sanciones apropiadas a las características de los daños generados, constituye una medida que puede desalentar ciertas prácticas que merecen sin duda el carácter de crímenes ambientales. En buena medida, respecto al carácter sancionador, el Derecho Penal Ambiental se sostiene en su par administrativo, con la natural diferencia de grado en sus consecuencias para los infractores. Éste no es el caso del Perú, donde existen problemas de mala tipificación de política criminal (sanciones no acordes con la gravedad de las faltas, en comparación con otros delitos), así como restricciones formales innecesarias (informe de la autoridad administrativa como requisito de formalización de la acción penal).²³

Si a lo anterior le agregamos los problemas de diseño ya reseñados, no es de extrañar que tengamos como resultado una baja aplicación y cumplimiento de las normas ambientales. Y a esto debemos incorporar los problemas de la estructura de soporte, dadas las limitaciones en las capacidades de la estructura institucional de soporte a la aplicación de los instrumentos. El gasto en la regulación ambiental no alcanza siquiera, sumando los costos públicos y privados, el 0,61% de nuestro PBI, porcentaje claramente inferior al de otros países de la región y aún menor que el de los países desarrollados (Abugattás 2005).

Aunque enfrentar los problemas de la vulnerabilidad del cambio climático requiere instrumentos que van más allá de los de carácter ambiental, sin estos últimos es muy difícil empujar procesos que mejoren nuestra capacidad de enfrentar

23 Para una revisión detallada de estos temas puede acudirse al libro de Dino Carlos Caro titulado *Derecho Penal del Ambiente. Delitos y técnicas de tipificación* (Caro 1999). Véanse en especial los capítulos V y VI.

la agenda del cambio climático. Quizá los instrumentos más importantes serán el ordenamiento territorial, la evaluación ambiental estratégica y el uso de los instrumentos económicos para favorecer conductas que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, o que aprovechen los instrumentos internacionales del ámbito del cambio climático. Debemos insistir en que, más importante que tener un instrumento, es contar con una batería de alternativas que nos permitan adaptar la gestión a las necesidades concretas de cada región del país.

2.4. Acuerdos Unión Europea-América Latina y el Caribe

La agenda descrita lleva consigo un importante potencial para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En primer lugar, la colaboración; esto, bajo el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, en materia de adaptación al cambio climático y en la conservación de la biodiversidad. De esta manera, los países europeos, responsables en mayor grado (en comparación con el Perú y los otros países latinoamericanos y del Caribe) de las emisiones de gases de efecto invernadero, también debieran asumir una porción mayor de los costos de atender los efectos del cambio climático.

No obstante, lo anterior obliga a generar en nuestros países una estructura institucional mínima capaz de administrar una agenda de la complejidad ya descrita. En este punto, se debe afianzar un esfuerzo de cooperación destinado a mejorar las capacidades de los países de América Latina y el Caribe para gestionar ambos aspectos. Alrededor de los mismos, también se debiera fortalecer la identificación de mecanismos para asegurar una adecuada compensación por los servicios ambientales que brinda y ha brindado la región a los países desa-

rollados. Es indispensable, en tal sentido, reconocer que compatibilizar las demandas de desarrollo de la población de nuestra región con la conservación de los recursos naturales, además de un esfuerzo de nuestros propios ciudadanos y ciudadanas, requerirá la colaboración real y decidida de los países desarrollados, considerando que los modelos que se han generado en dichos países son insostenibles. Estos esquemas debieran incorporar a los niveles subregionales de gobierno y considerar áreas con potencial de integración entre distintos países de América Latina.

En el marco anterior, es necesario un esfuerzo conjunto para construir también capacidades en materia de educación ambiental, investigación y desarrollo, de manera que la región pueda aprovechar de mejor manera sus recursos y se generen modelos alternativos que aseguren el bienestar de su población sin deteriorar el ambiente.

Por último, pero no menos importante: se puede realizar un importante esfuerzo conjunto para incorporar metas específicas sobre desempeño ambiental en los acuerdos de integración regional y comercial. Además, cabría establecer mecanismos que permitan a la sociedad civil en general participar en este proceso. Un grupo mixto ALC-UE se podría constituir para llevar un seguimiento periódico de esta agenda, así como para establecer recomendaciones para el diseño de políticas conjuntas y para la incorporación de la variable ambiental en los acuerdos señalados. Desde luego, esto implica consolidar el espacio de trabajo interestatal ya formado para darle seguimiento la agenda ambiental.

Esperamos que la Cumbre sea una buena excusa para fortalecer nuestra institucionalidad ambiental, dar un mayor peso a las políticas orientadas al cambio climático, y generar compromisos que de manera paulatina vayan convirtiéndose en instrumentos internacionales eficaces.

Bibliografía

- ABUGATTÁS, Javier (2005). *El gasto medioambiental en Perú: exploración inicial*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- BANCO MUNDIAL (2006). *Análisis ambiental del Perú. Retos para un desarrollo sostenible. Resumen ejecutivo*. Lima: Banco Mundial.
- CARO CORIA, Dino Carlos (1999). *Derecho Penal del Ambiente. Delitos y técnicas de tipificación*. Lima: Gráfica Horizonte.
- DANÓS, Jorge (2000). "Responsabilidad administrativa por daño ambiental", en Carlos Chirinos (ed.), *Responsabilidad por el daño ambiental en el Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2007). *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú. Informe extraordinario*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- ECHEBARRÍA, Koldo (2001). *Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- ESTY, Daniel C. y Michael PORTER (2001). "Ranking National Environmental Regulation and Performance: A Leading Indicator of Future Competitiveness?", en *The Global Competitiveness Report 2001-2002*. Nueva York: Oxford University Press.
- FONTAINE, Guillermo (2003). "Aportes a una sociología del conflicto socioambiental", en Guillermo Fontaine (ed.), *Petróleo y desarrollo sostenible en Ecuador. 1. Las reglas de juego*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- FRANCO, Bruno; Ítalo MUÑOZ, Pedro SÁNCHEZ y Verónica ZAVALA (2000). "Las privatizaciones y concesiones", en Roberto Abusada y otros (ed.), *La reforma incompleta*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, tomo II.
- GABALDÓN, Arnoldo José y Manuel RODRÍGUEZ BECERRA (2002). "Evolución de las políticas e instituciones ambientales: ¿hay motivos para estar satisfechos?", en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otros, *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Ecología-Secretaría de Medio Ambiente

y Recursos Naturales, Universidad Autónoma de México y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

GIGLO, Nicolo (2001). *La dimensión ambiental en el desarrollo de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

GRAU CREUS, Mireia (2002). "Política medioambiental: la formación de la agenda gubernamental en el Estado español", en Teresa Vicente Jiménez (coord.), *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*. Madrid: Trotta.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo y John WILLIAMSON, editores (2003). *Después del Consenso de Washington. Relanzando el crecimiento y las reformas en América Latina*. Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

LEÓN MORALES, Fernando (2007). *El aporte de las áreas naturales protegidas a la economía nacional*. Lima, Instituto Nacional de Recursos Ambientales (INRENA).

MENELL, Peter S. (1991). "The limitation of legal institutions for addressing environmental risks", en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 5, n.º 3.

MORÓN, Eduardo y Cynthia SANBORN (2007). *Los desafíos del policymaking en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

REED, David, editor (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. Caracas: World Wildlife Found y Nueva Sociedad.

SPDA-SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL (2005). "Situación del acceso a la información, a la participación social y a la justicia ambiental en el Perú". Lima: SPDA. Mimeo.

SUNSTEIN, Cass R. (2006). *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medioambiente*. Buenos Aires: Katz.

WALDMANN, Peter (2006). *El Estado anómico. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Madrid: Iberoamericana y Vervuert.

Páginas de Internet

<http://epi.yale.edu>

<http://www.ibama.gov.br>

<http://www.iiap.org.pe/consejo.htm>

<http://www.ine.gob.mx/about.htm>

<http://www.profepa.gob.mx>

http://www.semainedudeveloppementdurable.gouv.fr/ecologie/IMG/pdf/plaquette_ministere_espagnol.pdf

IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil “Por equidad, democracia y un ambiente sostenible”

RELATORÍA

Los días 31 de marzo y 1 de abril del 2008 se realizó en la ciudad de Lima el IV Foro Eurolatinoamericano de la Sociedad Civil, organizado por la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de Organizaciones No Gubernamentales de América Latina y el Caribe, y la Confederación Europea de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONCORD). El Foro tuvo por objeto la reflexión conjunta para aportar a la agenda de la V Cumbre de Mandatarios de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, a realizarse en mayo en el Perú.

El IV Foro abordó temas relacionados con pobreza, inclusión, equidad y medio ambiente, transversales a la temática de los Estados. Además, la agenda de la Cumbre de Mandatarios, referida a tratar los temas de pobreza, desigualdad e inclusión, así como los de desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático y energía, instó a los participantes a plantear propuestas para que los países de Europa y de América Latina adquieran compromisos que definan

políticas públicas inclusivas, de modo que no sólo se priorice el aspecto comercial de dicha Cumbre.

El encuentro se centró en la necesidad de construir una agenda propia desde la sociedad civil, que recoja los aportes y esfuerzos ciudadanos, en un contexto de regímenes democráticos que no logran incluir a las mayorías a pesar de haber indicadores macroeconómicos cada vez más positivos. Se suma a ello la preocupación mundial por el cambio climático, que obliga a los Estados a aplicar cambios institucionales y políticos. Desde esta perspectiva, el objetivo principal de Foro fue lograr consensos que permitan obtener un instrumento de diálogo y una estrategia de difusión para la Cumbre de mayo.

Los organizadores estructuraron el encuentro en cinco mesas de trabajo y la presentación de dieciséis expositores. El Foro contó con la asistencia y participación de doscientos representantes de la sociedad civil de América Latina, el Caribe y Europa.

PRIMER PANEL

Balance de la democracia y situación de los derechos políticos

DESCENTRALIZACIÓN Y EQUIDAD TERRITORIAL, SOCIAL Y POLÍTICA

Darío Restrepo

Universidad Nacional de Bogotá

Darío Restrepo, único expositor de este panel, planteó la siguiente inquietud: ¿pueden los procesos de descentralización que se han implementado en América Latina contribuir a lograr un desarrollo con equidad?

Los procesos de descentralización en América Latina, según Restrepo, han permitido el establecimiento y la concentración de polos de desarrollo en uno o dos lugares de cada país, construyendo Estados altamente centralizados y segregadores. Frente a este panorama, existen millares de personas que pugnan por hacerse un lugar y un espacio en la sociedad, ya que en el continente se vienen configurando ciudadanos de primera, segunda y tercera clase.

Planteando su interrogante inicial de otro modo —¿puede la descentralización de ideología neoliberal contribuir a una democratización política y económica?—, el expositor sostiene que a la ideología y los procesos neoliberales sólo les interesa la descentralización para definir una manera de enfrentar el gasto del Estado, privatizar y ampliar los impuestos territoriales. Esta descentralización, sostiene Restrepo, ha ampliado el tamaño del gasto de los Estados y en la mayoría de los casos ha aumentado la tributación local; pero también ha fragmentado territorialmente la asociatividad laboral y ha originado la despolitización de la gestión pública. El fondo de esta propuesta neoliberal es, entonces, la constitución de una actitud contrapaternalista de la responsabilidad del Estado sobre los derechos ciudadanos. Con esta lógica, cada localidad

se debe responsabilizar de su destino. Este tipo de descentralización ha colaborado, entonces, a que se erija el individualismo comunitarista de la representación y a que se establezca una competencia intrasocial por la representación. Tal como está planteada, en América Latina la descentralización tiene como objetivo la política social, pero no afecta al modelo económico.

Desde el lado ciudadano, dice Restrepo, se lucha por el reconocimiento de una representación política que permita otras formas de representación, así como otra definición de los mapas electorales. Se aspira a una socialización del poder político, administrativo y económico, tratando de que se consolide una emergencia de la sociedad civil sobre temas públicos; es decir, que éstos no sean sólo un asunto de los funcionarios públicos.

La forja del individualismo comunitarista busca que compitan todos contra todos por la asignación de los recursos. Así se fragmenta el campo social y se contractualiza todo tipo de acción social, y no se fomenta una construcción intrasocial que posibilite instaurar políticas públicas. Es una estrategia neoliberal para la despolitización de las prácticas participativas. Hay que tener cuidado, entonces, señala Restrepo, ya que no todo lo participativo necesariamente aporta al desarrollo de lo social.

Para afectar las inequidades que origina el crecimiento económico en procesos de descentralización, el expositor plantea que es imprescindible la claridad de los presupuestos ejecutados nacionalmente, y que una parte de éstos se ejecute territorial y regionalmente, mediante procesos participativos. Asimismo, es necesario conocer cómo se organizan las bolsas de transferencia, en las que debe haber porcentajes definidos

del producto bruto interno departamental, del impuesto a la renta y de los impuestos al consumo, así como montos fijos por entidad, para que la descentralización conlleve equidad en las transferencias.

Por otro lado, la profundización de las formulaciones participativas de los planes y presupuestos territoriales es imprescindible para garantizar la soberanía territorial y quebrar la lógica neoliberal de asignación y transferencias. Esto, porque la retención del excedente de las industrias extractivas requiere soberanía territorial para retener ese plus.

SEGUNDO PANEL

Balance de la inclusión social, la desigualdad y la situación de los derechos humanos

RESIGNIFICAR LA COHESIÓN SOCIAL

Eduardo Ballón

Desco, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Perú

Eduardo Ballón sostiene que uno de los objetivos para alcanzar la cohesión social es eliminar la inequidad, pero que, por el contrario, el acuerdo que Europa le viene proponiendo a la región aumenta la concentración de la riqueza y perpetúa la pobreza y, por ende, la vigencia de las transnacionales.

El concepto de cohesión social —presente en toda la teoría social— propone una manera de ordenar la sociedad para que los individuos respondan a ese orden. El último patrón de cohesión social de América Latina y el Caribe fue el populismo; frente a ello, surge en el continente el patrón del mercado y la comercialización.

La cohesión social es importante para Europa, en esta perspectiva, porque busca una agenda social frente al agotamiento del

El expositor propone que para mejorar la representación política es recomendable combinar la representación tradicional neoliberal con la representación territorial de las regiones, para construir condiciones políticas que hagan posible una mejor representación, sin olvidar a los grupos excluidos y marginados. La descentralización puede o no ayudar a acabar con las inequidades, sostiene Restrepo, dependiendo de si la lógica de asignación de recursos deja de lado el alto centralismo de los presupuestos. Por ello es imprescindible estar siempre atentos a si las medidas que se aplican realmente socializan o centralizan poder.

Consenso de Washington y, por lo tanto, ser un actor internacional mundial.

Las cifras de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) muestran que en el continente no hay una situación sociológica nueva respecto a la pobreza: continúa vigente un modelo económico que genera desigualdad y discriminación. En tal contexto, el diálogo con la Unión Europea será útil si sirve para contrarrestar los efectos de la globalización sobre la desigualdad; si se incorpora la discusión sobre el comercio, las finanzas, la participación de las organizaciones y los flujos migratorios; y si se institucionalizan acuerdos sociales y económicos. En suma, si la cohesión social pasa a formar parte de los temas relacionados con el comercio.

Es importante avanzar en la resignificación del concepto de cohesión social para tener un análisis sobre su situación en nuestros países como producto de las prácticas neoliberales, porque si bien la participación es una condición de la democracia, ésta no se puede dar en condiciones de

fragmentación. Esta resignificación de las categorías tiene que ver, en primer lugar, con el carácter conflictivo de los procesos de integración, con el papel del Estado y con la importancia del trabajo.

NUEVOS INDICADORES PARA UNA NUEVA REALIDAD

Roberto Aguilar

Asamblea Constituyente de Bolivia

Roberto Aguilar se centró en que los análisis que se hacen en América Latina y el Caribe deben articular el indicador oficial con los indicadores sociales y políticos para hacer posible la comprensión de los efectos del modelo económico en América Latina.

Aguilar mencionó la experiencia de la exclusión en Bolivia como uno de los problemas más difíciles de sobrellevar. Existe una exclusión real; ciertos grupos sociales han estado históricamente excluidos de los procesos políticos, sociales y económicos, hecho más dramático aún cuando se incorporan los componentes género y cultura, que agudizan la precarización de estos sectores excluidos.

Frente a ello, dijo, ha aparecido en Bolivia una exclusión no-real; esto es, una sensación de exclusión en sectores urbanos y clase media, como consecuencia de los procesos de cambio producidos para enfrentar la exclusión real. Frente a los derechos reconocidos a los indígenas, esos sectores piden no discriminación e igualdad, al mismo tiempo que no apoyan la institucionalidad de las formas populares de organización. Ello en medio de ingredientes de tipo racista, que los llevan a sostener que se afectan sus derechos porque se promueven los derechos de los que estaban olvidados.

De acuerdo con Aguilar, el llamado "crecimiento económico" es percibido hoy por la sociedad civil como un contexto

que produce tasas de crecimiento altas y problemáticas políticas polarizadas. Según su punto de vista, esto quiere decir que la economía puede haber crecido, pero no que no se han resuelto los problemas cotidianos de la gente.

Por esta razón propone que es momento de repensar la estadística como un bien público, porque a partir de esta condición el dato se podrá convertir en un instrumento de planificación, y de este modo mejorará el diseño de las políticas públicas. Bien público, intermediación colectiva e información social: ésta debe ser la trilogía de la estadística para el conocimiento adecuado de la realidad.

PONER LOS DERECHOS HUMANOS DELANTE DE LOS COMERCIALES

Lilián Celiberti

Articulación Feminista Marcosur, Uruguay

La intervención de Lilián Celiberti se centró en las desigualdades de las que son objeto las mujeres en América Latina. En cuanto al concepto de cohesión social, ella cuestiona que pueda haber inclusión social sin el previo empoderamiento de las mujeres. La realidad muestra, según Celiberti, que aun habiendo crecimiento económico las mujeres son las más pobres, por ejemplo, en el mercado de trabajo. No hay diálogo con Europa que ponga este desgarramiento encima de la mesa, señala, al tiempo que considera que por esta razón las corrientes migratorias ponen en evidencia problemas relacionados con los derechos.

No es posible pensar en políticas sociales sin atacar los sistemas de decisión, para que se piense en nuevas matrices de políticas sociales que incluyan los desafíos de la globalización y las relaciones entre los países. Celiberti propone construir una nueva "habitabilidad humana" en el marco de la diversidad, con un empoderamiento

que vaya de lo personal a lo colectivo y que abarque tanto las áreas del mundo público como las del mundo privado. Porque está demostrado, dice, que las mujeres incluso mueren a causa de sus relaciones afectivas, en el mundo de lo privado.

Por ello, empoderar pasa por educar para construir una sociedad con relaciones humanas diferentes; pero esta pauta no se encuentra presente en la agenda con la Unión Europea. Se hace necesario, desde esta perspectiva, poner los derechos humanos delante de los derechos comerciales, buscando una articulación colectiva, y problematizar el debate sobre los acuerdos.

La expositora afirma que necesitamos cuidar el futuro para no sufrir nuevas frustraciones y para revitalizar la democracia, que está siempre en riesgo. Todo esto involucra el reto de pensar en un futuro compartido; y Celiberti llama la atención sobre la necesidad de participar en foros para incidir en las agendas públicas, pues se requiere cambiar las lógicas de la cooperación, porque sus estrategias son totalmente destructivas de la asociación ciudadana y debilitan nuestra acción política. Podemos alcanzar muchos acuerdos, dice, pero para los ciudadanos esos documentos no tienen significación.

COHESIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

David Ortiz

Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, España

Al enfocar su intervención sobre la cohesión social y la participación ciudadana, David Ortiz recordó las conclusiones finales del III Foro Eurolatinoamericano de Viena. Según el expositor, se necesita avanzar en el logro de una definición más precisa de

cohesión social, y por lo tanto debemos procurar esa continuidad.

¿Qué contribución se puede hacer a la cohesión social desde la participación ciudadana? Ortiz afirma que la participación ciudadana es un medio y un fin al mismo tiempo: un medio para diseñar políticas, y un fin como contribución para abordar algunas políticas. Con la participación se mejora la definición y la calidad de las políticas públicas. Permite, asimismo, establecer consensos sociales, darles seguimiento y fomentar sentimientos de pertenencia frente a percepciones de desafección democrática. Además, la participación contribuye a la transparencia, a establecer procesos democráticos, a formar políticamente y a desarrollar un capital social.

Precisa Ortiz que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina suponen una oportunidad para incrementar la participación ciudadana, pero en condiciones en las cuales esta participación tiene una debilidad estructural y cierta dependencia de la cooperación internacional, porque los países latinoamericanos no han asumido reformas internas.

Para enfrentar esta problemática, propone el expositor, debemos avanzar en el consenso de un concepto de cohesión social; en el reconocimiento de la sociedad civil organizada como sujeto social; en el acceso a la información y la transparencia; en el logro de procedimientos públicos y evaluables; en el establecimiento de comités consultivos sectoriales; en el incremento de la valorización del espacio local; en el trabajo en pro de un pacto social de largo plazo con visiones compartidas en el proceso de la sociedad civil; y en hacer esfuerzos por implicar a la sociedad civil en los procesos de integración regional. En pocas palabras: hacer que la participación ciudadana se convierta en un elemento central para avanzar en la cohesión social.

TERCER PANEL

Balance del modelo económico, la integración en América Latina y la situación de los derechos económicos

INTERROGARSE SOBRE LA CALIDAD DEL CRECIMIENTO

Julio Gamero

Consejería de Proyectos, Perú

Julio Gamero centró su reflexión en el crecimiento económico y el empleo. En América Latina, afirma, hasta el año 2006, mientras que el producto bruto interno per cápita aumentó sustancialmente, el desempleo también creció, las remuneraciones cayeron y se incrementó la desigualdad. En el año 2007 algunas cosas mejoraron, pero apareció un nuevo contexto relacionado con la "tormenta económica" que afecta a Latinoamérica.

Ante la interrogante sobre qué tanto ha disminuido la pobreza con el crecimiento económico, Gamero señala que si bien la tasa porcentual de pobreza disminuyó, la relación entre ésta y el producto bruto interno permite afirmar que se crece pero ello no es suficiente para disminuir la pobreza generada en la década de 1990. Por lo tanto, afirma, es importante plantearse qué tipo de crecimiento generará menos pobreza, porque el crecimiento económico no es neutral. Es distinto un modelo promotor de valor agregado versus un modelo primario exportador. Es decir, interesa la calidad del crecimiento y cómo ese desarrollo genera igualdad o desigualdad.

Según informa Gamero, en América Latina el actual modelo de crecimiento viene dando origen a un desempleo abierto que se estaría estabilizando a tasas más altas que en la década de 1980 e inicios de la de 1990. El empleo informal superaría el 50% de la población económicamente activa; y sólo un cuarto de los asalariados privados que trabajan formalmente, paradójicamente, tiene un empleo informal.

Por eso los modelos económicos deben apuntar hacia una redistribución con crecimiento, sin olvidar que la redistribución se inicia con el reparto de utilidades, salarios e impuestos; ésa es la primera ronda distributiva. En la segunda ronda de distribución ya no basta poner énfasis en el gasto social; es necesario ponerlo en la tributación.

Otro elemento que permite mantener el actual modelo de crecimiento es que el marco institucional de Consenso de Washington no ha sido reemplazado totalmente: hay políticas tributarias eficientes sin equidad, políticas laborales totalmente flexibles y proempresa, y se siguen manejando políticas sociales con el único argumento de que deben ser focalizadas.

Este tipo de crecimiento económico —no incluyente— está originando un aumento sustancial de las brechas entre trabajadores calificados y no calificados, entre lo rural y lo urbano, y entre el sector moderno y el tradicional, con las consecuencias por todos conocidas. No podemos olvidar, señala Gamero, que en los procesos internos de nuestros países el sentido común está basado en los llamados "sectores modernos", por lo que las "agendas internas" o el "tratado de libre comercio hacia adentro" se encuentran supeditados a las disputas de poder. La pequeña producción rural y la microempresa están fuera de estos procesos, y todo esto exige tener en cuenta la necesidad de construir sociedades más integradas.

NEGOCIAR EN MEJORES CONDICIONES

Enrique Daza

Alianza Social Continental, Colombia

Enrique Daza centró su intervención en la integración regional y, en especial, en los

modelos de desarrollo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

En su mejor momento, recordó Daza, la experiencia de la Comunidad Andina de Naciones estuvo asociada a la reafirmación de la autonomía con respecto al centro y las entidades financieras, así como al control de la inversión extranjera. Había planes o políticas de desarrollo, así como un pleno interés en el mercado interno ampliado, en un papel activo del Estado y en la sustitución de importaciones, junto con planteamientos industrialistas y políticas industriales, todo ello ligado a una teoría del desarrollo.

Esta experiencia fracasó, señala Daza, y pasamos de tener políticas de desarrollo propias a depender de Estados Unidos y de los organismos multilaterales, como parte de las corrientes liberales de la década de 1980 que dieron origen a las crisis políticas.

Una consecuencia de ello es que la Comisión Económica para América Latina abandonó su enfoque anterior y se plegó a la corriente del Consenso de Washington, afirmándose de este modo el nuevo paradigma de la competitividad y la inserción en el mercado internacional, lo que, consecuentemente, lleva a la reprimarización y da lugar a la flexibilización de las normas, al compás de la teoría del regionalismo abierto.

Hoy conviven dos tendencias en el seno de la Comunidad Andina de Naciones, con dos tipos de proyectos de desarrollo, lo que hace inviable la posibilidad de una integración regional que vaya más allá de una formulación retórica. Esto, como producto de la existencia de propuestas económicas relacionadas con economías y productos dirigidos al mercado externo.

En tal situación, hay una evidente asimetría entre los objetivos de los países

de Europa y de América Latina. Para los europeos, su referencia principal en este tipo de acuerdos internacionales son los logros alcanzados por Estados Unidos, y esperan alcanzar lo mismo —o más, si fuera posible—. En estas condiciones, indica Daza, el clima de la integración europea con América Latina se ve muy poco favorable para nuestros países.

Por eso hay que ver el fenómeno de las migraciones como funcional al sistema; tal como en temporada de cosechas agrícolas, la movilidad de la mano de obra es muy importante. No hemos tenido en nuestros países élites sensibles al tema de la integración, mientras que la integración desde Europa es una lucha de intereses, que finalmente se decide por una fuerza que proviene de la articulación alcanzada, en comparación con la situación fragmentada que se da entre nuestros países. La salida de los débiles, un poco más articulada, puede ser decidir negociar en otro momento, y no de acuerdo con el tiempo, las necesidades y los cronogramas europeos. Es decir, esperar hasta cuando mejoren las condiciones internas de América Latina.

MODELO ECONÓMICO Y PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Roberto Peña Guerrero

Centro de Estudios Europeos de la Universidad Nacional Autónoma de México

Roberto Peña hizo su análisis a partir de la observación de los impactos del modelo económico predominante en los procesos de integración europea. Afirma este expositor que hay un modelo económico que predomina en el mundo, y que la Unión Europea es parte de ese modelo. Por el lado de nuestros países, la desigualdad está totalmente extendida, a diferencia de lo que ocurre en Europa. México, por ejemplo, tiene al hombre más rico del mundo y más

de cuarenta millones de pobres viviendo en el mismo territorio.

Esta realidad no es novedosa, recuerda Peña, pues la padecemos desde los inicios del capitalismo. Por eso le parece importante recoger la pregunta planteada por el expositor Julio Gamero: ¿qué tipo de crecimiento generará menos pobreza? Peña señala que hay notorias diferencias con el caso de la Unión Europea, porque allí operan mercados de quinientos millones de personas, y hay una moneda única y fuerte que hace temblar y crea crisis en economías como la de Estados Unidos.

¿Cómo respondió Europa a este capitalismo salvaje? De una manera articulada, indica Peña, trabajando con posturas únicas basadas en el modelo social europeo; vale decir, un capitalismo con rostro humano. Ése fue el acicate fundamental para el desarrollo de Europa, aunque no es un modelo homogeneizado.

Ante los problemas existentes, la Unión Europea busca homologar y atacar de forma coordinada las políticas sociales —como frente al problema del empleo—, políticas que cuentan con la participación de los gobiernos nacionales y regionales. Por eso, dice, debemos interpelarnos sobre qué estamos haciendo en América Latina con respecto a las políticas de inclusión social. Es una pregunta que los países no han querido responder; no se ha avanzado en los acuerdos y ha quedado en la retórica de los buenos propósitos. Peña afirma que para avanzar en el logro de la cohesión social —asunto que tiene que ver con la gobernabilidad— debe haber participación de la sociedad civil.

Las negociaciones de la Unión Europea tienen dos vías: la negociación con la propia Unión, pero también las relaciones bilaterales con cada país; pero —advierte Peña— en ambos casos hay una terrible asimetría de información sobre estos procesos.

ACUERDOS COMERCIALES Y ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN

Alan Fairlie

Red Latinoamericana de Política Comercial, Perú

Alan Fairlie se pregunta si con las apuestas de desarrollo existentes pueden coexistir los procesos de integración, y qué opción multilateral —Norte-Sur y Sur-Sur— puede ser la más viable.

La Organización Mundial de Comercio reconoce, según informa Fairlie, que sólo en algunas condiciones se ha logrado la reducción de pobreza con procesos de apertura y crecimiento económico. Pero si bien se ha comprobado que la reducción de la pobreza es posible, no sabemos qué hacer con la profundización de la desigualdad.

En estas condiciones, la relación entre integración y crecimiento desde los tratados de libre comercio, más que una oportunidad de mercado, es una búsqueda de inversión que, desde las apuestas liberales, se asume como el factor del desarrollo. Por eso, dice Fairlie, estos tratados favorecen a las transnacionales y los acuerdos Norte-Sur aportan en ese sentido.

En este esquema se sitúa el nuevo regionalismo impulsado desde el Banco Interamericano de Desarrollo, que se contrapone al regionalismo de la sustitución de importaciones y asegura el modelo “exitoso” de la década de 1990. En las actuales condiciones de la Comunidad Andina de Naciones, Perú y Colombia son los dos países que suscriben el nuevo regionalismo, frente a las posturas de Venezuela, Ecuador y Bolivia.

Al mismo tiempo, sostiene Fairlie, los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos —sin carácter vinculante sobre la propiedad de los productos nacionales, las normas laborales y los procesos ambientales— plantean condiciones que

limitan los márgenes de maniobra de los países de América Latina respecto de los acuerdos que buscan alcanzar con Europa. El acuerdo con la Unión Europea (UE) tiene como referencia los TLC con Estados Unidos, y en teoría es distinto porque la UE ha sido un factor de cohesión; pero si la UE exigiera tener el mismo techo alcanzado por Estados Unidos en sus TLC con América Latina, la UE dejaría de ser un elemento de cohesión.

Asimismo, Fairlie señala que hay un problema en el curso de las negociaciones. Bolivia estima la posibilidad de retirarse de ese proceso con la Unión Europea porque busca un tratamiento diferenciado, y Ecuador se encuentra muy cauto. La comunidad sudamericana se ha trasladado hacia la Unión de Naciones Suramericanas, pero sólo se trata de un cambio de siglas. Esto puede conducir a que si la estrategia Pacífico-hemisférica (la iniciativa norteameri-

cana) se consolida, América Latina se puede fragmentar entre los que quieren y los que no quieren un tratado de libre comercio con Estados Unidos, y terminar de dividir las posibilidades de integración.

Si bien existen opciones que aparecen como incompatibles, la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América —conocida como Alba— y otros procesos de integración similares serán posibles si no comienzan por sus propuestas máximas. Es posible, afirma Fairlie, impulsar iniciativas conjuntas como la propuesta del Banco Sur; pero si se parte de lo ideológico, esa posibilidad es inviable. Buscando la integración se podrían incluir algunos procesos de convergencia con la corriente del Alba; lo peor, según Fairlie, es caer en la polarización, pues el continente es tan débil frente a las iniciativas del otro lado, que lo mejor es buscar procesos de convergencia.

CUARTO PANEL

Situación de la sostenibilidad ambiental y el cambio climático en América Latina y Europa

PERÚ: GESTIÓN AMBIENTAL Y DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO

Iván Lanegra

Gerente de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Junín, Perú

Al Perú, afirma Iván Lanegra, la degradación ambiental le cuesta 3,9% del producto bruto interno al año; y la sanidad del agua es un problema aun mayor. Esto confirma que, a pesar de que el país cuenta con una enorme riqueza natural, existen graves problemas en la gestión de estos recursos.

Lima aparece como la ciudad más contaminada de América Latina, pero no por su grado de contribución a la contaminación global sino por su vulnerabilidad. El Perú

es el tercer país en el mundo clasificado con esta condición. Existe una alta vulnerabilidad de la agricultura al cambio climático y también en la generación de energía hidroenergética. Al mismo tiempo, es contradictorio que 90% de la población viva donde está el 1,7% del agua. Esta realidad se torna más acuciante cuando se comprueba que el gasto público del Perú en áreas relacionadas con el medio ambiente es inferior a lo que se gasta en Brasil, Chile, Costa Rica y Ecuador: apenas 0,10 centavos de dólar por cada hectárea protegida, cuando el mínimo debe ser 2 dólares.

Las condiciones expuestas demuestran la ausencia de una política nacional de ambiente explícita; hay una cobertura regulatoria limitada y deficiente, y sin vías

formales para el desarrollo ambiental. No hay política, plan ni agenda vigente. Incluso, hasta la fecha, las propuestas oficiales del gobierno no se han implementado. Al mismo tiempo, faltan políticas que fortalezcan a la sociedad civil y un programa público sobre el cambio climático.

A la luz de las cumbres y los acuerdos internacionales, el gobierno peruano ha colocado en la agenda la creación del Ministerio del Ambiente, pero sin que se asegure una reforma efectiva, cuando lo que se requiere como entidad técnica es la posibilidad de que pueda cambiar los incentivos para el desarrollo y la aplicación de políticas ambientales, brindando información de base para las políticas y normas ambientales. Se debe tener claro, señala Lanegra, que en el contexto actual el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental puede amenazar el tipo de crecimiento económico basado en la extracción de recursos, combinado con intereses sectoriales que restringen el ámbito de las reformas.

Lanegra afirma que se necesita la integración de las políticas públicas, lo que tiene que ver con la manera en que estamos construyendo Estado en América Latina. El principal desafío es cómo superar la debilidad del Estado y definir el tipo de institucionalidad que debemos construir.

NORTE-SUR: DEUDA ECOLÓGICA Y SOBERANÍA

Ivonne Yáñez

Acción Ecológica, Ecuador

Ivonne Yáñez sostiene que existe un intercambio ambiental desigual que cuestiona la relación actual entre el libre comercio y el desarrollo sostenible. No se trata de una cuestión de precios, afirma; es decir, no se busca que se pague un poco más por los productos, sino que se reconozca que la Unión Europea depende en una medida

considerable de los productos del Sur, al punto que, en términos ambientales, la balanza comercial es positiva a favor de América Latina.

La deuda ecológica por el cambio climático es una deuda que los países del Norte tienen con el Sur por la apropiación de la atmósfera, la capacidad de absorción de carbono del planeta y los impactos del cambio climático. Lo que sigue es cómo calcular la deuda ecológica, conocer el valor de las emisiones de anhídrido carbónico y el costo de su absorción, además de los montos que se requiere invertir para adaptarnos al cambio climático. Estos son, afirma Yáñez, los temas que es necesario empezar a definir, para luego pasar a ver cómo cobramos los impactos del cambio climático.

Los deudores de carbono son los países, las empresas, las instituciones y los pueblos del Norte; y los acreedores, los países del Sur. La Unión Europea ha planteado falsas soluciones al cambio climático, como la de los aerocombustibles, que generan un mayor efecto invernadero.

En este sentido, Yáñez propone dejar el crudo o el petróleo en el subsuelo, como un llamado a favor de la ecología. Esta propuesta ha sido recogida por el gobierno del Ecuador, como un modo de proteger los bosques. Una manera de que los países del Norte paguen la deuda ecológica es que compensen los sacrificios que hacen países como el Ecuador al dejar de extraer el petróleo, puesto que esa medida no sólo beneficia a este país sino a todo el mundo.

La expositora aclara que hay responsabilidades comunes y diferenciadas. Los países del Sur debemos ser conscientes de que es necesario conservar y cuidar los bosques y aprovechar las iniciativas para adaptarse al cambio climático. Para el Norte, no sólo se trata de no consumir y respetar la postura del Sur de no explotar determinado tipo de recursos. Es necesario

comprender que hay una contradicción tácita entre comercio y preocupación por el cambio climático; y que a más comercio habrá un mayor cambio climático.

Sobre la soberanía de los países y los defensores del medio ambiente y la naturaleza, que también trabajan para detener el cambio climático, Yáñez afirma que el Ecuador, que no ha firmado un tratado de libre comercio con Estados Unidos, ahora no tiene problemas para aprobar una amnistía en pro de los defensores de la naturaleza. Esto muestra, indica Yáñez, que no se puede hablar de democracia si no se tiene soberanía para decidir.

LOS FRENTE EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Anne Chetaille

Coordination SUD, Francia

Es preciso definir, según Anne Chetaille, cuál es la función de las organizaciones no gubernamentales en el combate contra el cambio climático, identificando los niveles de acción multilateral, nacional y de cooperación bilateral.

Precisa la expositora que se debe exigir a los países desarrollados disminuir sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta alcanzar la reducción global de 5%, por lo menos, con respecto a la línea de base de 1990. Éste es un desafío para los próximos años y para el futuro de la humanidad. Por tal razón, las partes del Protocolo de Kyoto se reunieron en Bali y acordaron negociar con la mirada puesta en el largo plazo. Tampoco nos podemos olvidar, advierte Chetaille, de implicar a Estados Unidos en el cumplimiento de estos acuerdos, aunque hasta ahora este país no ha firmado dicho Protocolo.

En este sentido, las relaciones que se establezcan entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en

la agenda de la Cumbre de Mandatarios de mayo es clave con respecto al cambio climático. La Unión Europea tiene permanentemente puesta su atención sobre el cambio climático, y está muy activa —con políticas importantes, fondos de cooperación y ayuda— e interesada en reunir a los países en desarrollo. En este tema, Estados Unidos también cumple una función importante.

Sobre la Cumbre de mayo, la Unión Europea tiene puestas sus expectativas sobre todo en el ámbito político. Está interesada en concretar una posición sobre el Plan de Acción de Bali, y reafirmar la voluntad de los países de América Latina y el Caribe para avanzar en la mitigación de las emisiones de gas invernadero.

Sin embargo, las condiciones e intereses en América Latina son parecidas a la de los países del Grupo de los 77. Hay intereses diversos. Economías como Brasil, Argentina y México quieren que Kyoto se fortalezca. A su vez, en el Caribe piden el corte radical de la emisión de gases invernadero y solicitan más apoyo para adaptarse a este cambio.

Chetaille propone como recomendaciones políticas para la Cumbre de mayo alcanzar el 30% de la meta de reducción de gases al año 2012, en lugar del 20% recomendado por la Comisión Europea. Asimismo, plantea solicitar la coherencia de las políticas de la Unión Europea sobre la energía, el cambio climático y el desarrollo, y la movilización de recursos técnicos y financieros de ayuda para alcanzar estos objetivos.

Después de la Cumbre de mayo en Lima se debe empezar a trabajar en la negociación pos 2012, según la expositora, para integrar la mitigación de los efectos invernadero y la adaptación de las políticas públicas, y para lograr la efectividad de la ayuda internacional para enfrentar los problemas ambientales globales.

QUINTO PANEL

Balance y perspectivas de los acuerdos de asociación y su relación con los procesos de integración regional

INCORPORAR LA DIMENSIÓN DEL DIÁLOGO POLÍTICO

Gérard Karlshausen

Confederación Europea de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, Bélgica

Gérard Karlshausen hizo un balance y planteó la perspectiva de los acuerdos de asociación desde el punto de vista de la sociedad civil europea. Afirma Karlshausen que hay una visión clara en la Unión Europea respecto a que el crecimiento económico y la liberalización del comercio son herramientas centrales para favorecer el desarrollo y alcanzar los objetivos del milenio. Detrás de esta visión están los intereses europeos, que buscan una Europa competitiva en una economía globalizada. Esta realidad define las prioridades de las políticas exteriores; se trata de un plan de acción que busca la competitividad exterior de la Unión Europea.

Sin embargo, señala el expositor, el reto de la Unión Europea es diferenciarse de los acuerdos comerciales de otras potencias, por lo que debe proponer acuerdos de cuarta generación que incluyan el comercio, pero también una dimensión de diálogo político. Esta dimensión del diálogo político es importante, sostiene Karlshausen, porque fija el respeto a los derechos humanos, aunque la llamada "cláusula democrática" promovida por la Unión Europea no cuenta con instrumentos prácticos de implementación y se ha convertido, por eso, en una carta sobre todo declarativa.

La Unión Europea viene buscando políticas comunes que se correspondan con su visión de seguridad, y al mismo tiempo procura promover la gobernabilidad para incentivar un papel regulador

del Estado y buscar la integración al mercado mundial. La política de la Unión Europea es buscar acuerdos con casi todas las regiones del mundo; con América Latina y el Caribe apunta específicamente a construir un "Área de Libre Comercio de las Américas" europea hacia el año 2010. En ese itinerario, Europa podría construir con Latinoamérica una relación distinta, que rescate los mejores aspectos de los procesos de integración, pero su tendencia es competir sobre el terreno comercial y de inversiones. Por eso el diálogo político busca, desde esta perspectiva, apoyar la liberalización comercial y suavizar sus impactos.

Ante esta realidad, la cooperación para el desarrollo aparece apoyando la liberalización del comercio y sus impactos negativos. Por tal razón, la ayuda europea a América Latina ha disminuido sustancialmente y se dirigirá a apoyar los intercambios comerciales y la integración. Pero vincular los acuerdos comerciales con la integración no es algo positivo, afirma Karlshausen, porque no tienen nada que ver entre sí. La integración debe ser también social, política y económica, pero no se producirá mientras los acuerdos se enfoquen sólo como principalmente comerciales.

Karlshausen recomienda tratar los acuerdos como un todo, sin dejar de lado el diálogo político y la cooperación. Esta manera de enfocar los acuerdos obliga a desarrollar alianzas Norte-Sur para perfilar los efectos de las políticas impulsadas por los acuerdos de ambos continentes.

Es necesario favorecer las alianzas entre sectores de la sociedad civil, sostiene el expositor, con el fin de influenciar en los

acuerdos, tener capacidad de análisis sobre las políticas que impulsan los acuerdos y capacidad para diseñar propuestas alternativas que desenmascaren las incoherencias. Asimismo, es preciso favorecer las relaciones entre sociedad civil y parlamento, porque casi siempre la representación política queda fuera de la dinámica de estos acuerdos. Por último, también es preciso exigir la operacionalización de la cláusula democrática, incluyendo el organizar instrumentos de monitoreo social sobre el papel de las multilaterales.

ACUERDO MÉXICO-UNIÓN EUROPEA: BALANCE Y PROPUESTAS

Rodolfo Aguirre

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio

Rodolfo Aguirre señala que, al plantearse el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación México-Unión Europea, esta última exigió desde el comienzo un North American Free Trade Agreement (Nafta) Parity; vale decir, igualdad en el trato alcanzado por Estados Unidos con el Nafta. Este acuerdo promovió la liberalización de bienes industriales, y la Unión Europea lo colocó en dos categorías: eliminación inmediata de aranceles y eliminación en cuatro etapas. El año 2007 se culminó con toda la desgravación de los bienes, dando lugar a que en siete años se duplicara el déficit comercial entre México y Europa, y el déficit de México con todos los países de la Unión Europea. Aguirre se pregunta qué ventaja puede tener para un país un acuerdo de este tipo.

Sobre el diálogo político y la aplicación de la "cláusula democrática", Aguirre afirma que cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, en la Unión Europea dicen que no son sistemáticas, por lo que

no aplican la cláusula; y cuando se violan derechos en empresas europeas, afirman que es un asunto privado. Así, la mencionada cláusula aparece como referencial pero no es real.

Ante esto cabe proponer, señala Aguirre, que las organizaciones mexicanas le den un sentido positivo a la cláusula creando de un Comité Consultivo Mixto con participación de los legisladores —que se encuentran fuera del proceso—, en reemplazo del Consejo Conjunto, en el que sólo participan los poderes ejecutivos de Europa y México.

La cooperación es importante, dice Aguirre, y sirve para que subsistan organizaciones ciudadanas; pero a nivel macro su impacto es menor, por lo que también cabe discutir el tipo de cooperación que se requiere, mucho más cuando la cooperación está siendo ganada por temas referidos al comercio.

Es preciso buscar el reconocimiento de la existencia de las asimetrías y la promoción de mecanismos reales de participación de la sociedad civil, sostiene Aguirre, así como conseguir un análisis detallado de lo que se está negociando, y programas de cooperación relacionados con los impactos que se obtendrán. Esto, además de la creación de un observatorio social que dé seguimiento a los acuerdos.

Plantea también Aguirre la necesidad de terminar con las asimetrías en cuestiones regulatorias para la implementación de los acuerdos, porque los países no pueden amarrarse las manos para cuidar esas inversiones, y que deben ser reguladas de acuerdo con los estándares de las empresas en Europa. Propone, además, que se apliquen experiencias de inversión internacional que tienen como condición que las empresas están más dispuestas a transferir tecnologías.

LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES Y LA UNIÓN EUROPEA

Alejandra Alayza

Red Peruana por una Globalización con Equidad

Alejandra Alayza resalta la diferencia del peso institucional —en cuanto a la integración regional— entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea. Por otra parte, mientras que para la Comunidad Andina la Unión Europea es un socio estratégico y primer inversionista directo, para la Unión Europea la Comunidad Andina es un socio marginal y sus inversiones en este territorio no son las más importantes. Sin embargo, Estados Unidos es el socio prioritario de los países de la Comunidad Andina, pues sus importaciones son mayores que las de la Unión Europea.

En las negociaciones con la Comunidad Andina, dice Alayza, la Unión Europea tiene tres objetivos centrales: una zona de libre comercio, desarrollo humano e integración regional. Frente a ello existen diferencias sensibles entre los países andinos, lo que marca un debilitamiento de la Comunidad Andina y plantea la posibilidad de arribar a estrategias diferenciadas. La Comunidad Andina no tiene un liderazgo en la negociación, lo que refuerza la idea de cuatro liderazgos y sendos enfoques.

Los europeos, afirma Alayza, tienen un mandato de negociación que incluye los objetivos comerciales de la Organización Mundial de Comercio. De allí provienen la agenda y la estructura de negociación que plantean a la Comisión Andina. Por eso buscan acuerdos de asociación mediante el diálogo político, la cooperación y el comercio, a través de un tratado de libre comercio que incluye una mesa de acuerdo diferenciado. Pero hay también tratamientos diferenciados entre los países andinos. Por ejemplo, el Perú tiene temas resueltos con el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, que la Unión Europea desea obtener como parte de los acuerdos finales de la negociación.

Alayza propone alcanzar un verdadero trato especial y diferenciado, y hacer que el Acuerdo de Asociación arribe a un tratado de libre comercio dialogado y compensado vía la cooperación. Una negociación que tome en cuenta estas consideraciones puede terminar por fortalecer las diferencias entre los países andinos y la Unión Europea. En este proceso, plantea Alayza, la sociedad civil tiene un rol a partir de la estructuración de estrategias complementarias sobre las condiciones de la participación y los procesos de incidencia que se requieran.

IV Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil

“Por equidad, democracia y un ambiente sostenible”

Lima, 31 de marzo y 1 de abril 2008

DECLARACIÓN DE LIMA

Ante la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea

PREÁMBULO

Convocados por la MESA de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe y Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo - CONCORD, nos hemos reunido diversas organizaciones e instituciones en el IV Foro Euro Latinoamericano Caribeño de Sociedad Civil.

Queremos plantearle a los gobernantes de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC), la necesidad de que la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno a celebrarse en Lima el próximo mes de mayo, reoriente el proceso en la perspectiva de avanzar en la concreción de una Asociación Estratégica Birregional que ayude a profundizar la democracia y

combatir la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad, así como promover la defensa y gestión sustentable del medio ambiente y los recursos naturales en ambas regiones.

Para ello presentamos las siguientes consideraciones y propuestas a los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea sobre algunos temas que nos resultan de particular importancia:

CONSIDERACIONES

Situación de la democracia y los derechos políticos

- 1 Los derechos civiles y políticos formales en ALC y la UE se han ampliado

en las últimas décadas. Las elecciones periódicas y la sucesión ordenada de gobiernos forman parte del régimen político en nuestros países. Sin embargo, la mayoría de la población está muy distante de la política, es decir, de los procesos de toma de decisiones. En América Latina rige la democracia electoral y sus libertades básicas, pero los ciudadanos y ciudadanas perciben que sus derechos no son efectivos, lo que resulta incompatible con la profundización y la sostenibilidad democrática.

El fracaso de la Unión Europea en dotarse de un marco constitucional común está reflejando el debilitamiento de su dimensión política. El mecanismo del tratado simplificado es una salida insuficiente para retomar la expectativa y la confianza de la población en este proyecto de integración. Al mismo tiempo, el peso político de la UE se ha debilitado en los últimos años, en particular su política extranjera, pero también el Parlamento Europeo.

- 2 La ciudadanía de muchos de los países de ALC siente una gran desconfianza en Estados sin voluntad política para gestionar soberanamente sus recursos naturales, redistribuyendo la riqueza y el ingreso nacionales. Ante esta situación, aumentan la protesta y la movilización social, las cuales son frecuentemente respondidas con la criminalización de los movimientos sociales, profundizándose los agudos problemas de legitimidad de los actores políticos y sociales que sirven de soporte al sistema democrático. La mayoría de países de esta región se caracteriza por tener democracias en construcción, débiles y cuestionadas por las desigualdades económicas y sociales, la corrupción y la captura de porciones del Estado por intereses privados, muchas veces ilegales. En nuestro continente persisten y surgen nuevas manifestaciones

de autoritarismo que, manteniendo las formas democráticas, desarrollan políticas excluyentes y represivas contra corrientes e instituciones de oposición.

- 3 La democracia requiere de paz para su desarrollo y profundización; no como ausencia de conflictos, sino como ambiente institucional, político y cultural, donde aquellos, lejos de ser criminalizados, se resuelven por la vía legítima de las luchas sociales y políticas, sin recurrir a la violencia por ninguna de las partes. Constatamos que en ALC, la existencia del conflicto armado tiene un preocupante poder desestabilizador, como lo muestran los hechos recientes, mientras en Europa también se observan fenómenos –prácticas racistas y xenofóbicas, proliferación de legislación contra los migrantes y algunos gobiernos que optan por el unilateralismo y la denominada guerra contra el terrorismo- que significan retrocesos democráticos.
- 4 La democratización de las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, la dinamización de diversos espacios y procesos de participación ciudadana en la gestión pública y el fortalecimiento de la movilización social se presentan como los principales factores para la consolidación democrática de ALC. El papel activo de los movimientos sociales y populares y de las sociedades civiles nacionales se ha demostrado indispensable para la defensa, promoción y ampliación de los espacios democráticos en este continente.

Modelo económico, integración regional y situación de los derechos económicos

- 5 El modelo económico dominante, tanto en la UE como en ALC, está orientado por la doctrina neoliberal que dismi-

nuye y relativiza el rol del Estado en la economía y otorga un papel superlativo al capital y al mercado, reafirmando el carácter primario-exportador de los países del Sur, subordinando el efectivo acceso a derechos de las personas y condicionando a los países de menor desarrollo a una reinserción internacional supeditada a los intereses del capital transnacional y los grandes grupos de poder económico nacionales.

- 6 En este esquema, los procesos de integración subregional en curso en ALC sufren un lento desmontaje como consecuencia del intento de imponer un modelo de integración neoliberal, que desconoce las potencialidades de algunos de ellos y se enfrenta a las iniciativas de desarrollo propio, sostenible, comunitario y alternativo que impulsan una integración de los pueblos fundada en la equidad y la justicia.
- 7 Los sectores económicos dominantes no reconocen que la pobreza es el resultado de la violación masiva y estructural de los derechos humanos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales, culturales y ambientales. Ello afecta, de manera diferente y en distintos grados, tanto a la ciudadanía latinoamericana-caribeña como a la europea. Sin embargo, mientras la UE avanza en la consolidación de su proceso de integración, en ALC, la mayoría de sus bloques regionales y de sus países se subordinan a la lógica del modelo económico a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Inclusión social, desigualdad y situación de los derechos sociales

- 8 La desigualdad, la pobreza y la exclusión social afectan cada vez más a los hombres y mujeres de nuestros pueblos. Los problemas generados por el modelo neoliberal conciernen igualmente, aunque en diferentes grados, a los ciu-

dadanos y ciudadanas europeos como a los latinoamericanos y caribeños. Sólo la voluntad política y la movilización conjunta por su superación permitirán avanzar en la construcción del bienestar social y de nuevas relaciones sociales, en el marco de una cultura de derechos en ambos continentes, resultando indispensable establecer políticas que enfrenten toda forma de discriminación y desigualdad, en particular de género, etnia, cultura, intergeneracional, de personas con capacidades diferentes y de acceso a la salud.

- 9 En este escenario, recordamos que en ALC persisten indicadores sociales negativos en los que los niveles de pobreza y desigualdad se manifiestan como endémicos, constituyéndose en un grave obstáculo para construir sociedades equitativas. Las mejoras que se observan en esta materia son apenas estadísticas y no suponen un cambio real en la vida de los hombres y mujeres condenados a esa situación.

El cambio climático

- 10 Durante las últimas dos décadas, numerosas organizaciones de la Sociedad Civil han llamado la atención sobre la amenaza del cambio climático y los efectos del calentamiento global en el planeta y la humanidad. Hoy, la recurrencia y agudización de fenómenos climáticos extremos alrededor del mundo, junto a hechos irrefutables e irreversibles, dan la razón a las advertencias de los expertos del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC). Lo que antes aparecía como preocupación exclusiva de organizaciones ambientalistas, finalmente se asume como un problema global. Esto impone una readecuación de todas las políticas públicas y cuestiona al modelo de desarrollo imperante en su base.

- 11 Los ricos recursos naturales de ALC se encuentran amenazados y su población en una situación de creciente vulnerabilidad, debido a legislaciones permisivas en materia ambiental y a modelos económicos exportadores de recursos naturales con poco valor agregado, basados en la quema de combustibles fósiles para la producción de energía. De ahora en adelante, sectores como la agricultura, la energía, el transporte, así como los modos de producción y consumo, tienen que considerar su impacto sobre la emisión de gases de efecto invernadero.
- 12 Reafirmamos la importancia del Plan de Acción de Bali, de los compromisos de los países desarrollados de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y de los países “emergentes” de pasar a un desarrollo, más austero en carbono y energía. Los gobiernos están obligados a reconocer la importancia del diálogo con la sociedad civil en el marco de las negociaciones internacionales, pero también en la aplicación de los acuerdos existentes. Reconociendo el papel de las empresas transnacionales, los gobiernos tienen que ejercer un control estricto sobre ellas para que no afecten el medio ambiente.

Balance y perspectiva de los Acuerdos de Asociación y su relación con los procesos de integración regional en América Latina y el Caribe

- 13 La crisis del sistema multilateral de comercio se aceleró por las negociaciones bilaterales de los Tratados de Libre Comercio que impulsan la Unión Europea y los Estados Unidos. Con ellos, buscan garantizar el acceso a los mercados de sus productos, a recursos naturales y materias primas para sus industrias, así como condiciones de estabilidad para sus inversionistas. Los Tratados pretenden generalizar reglas comercia-

les que favorecen las ganancias de las grandes transnacionales en distintos campos como inversiones, servicios, competencia, compras públicas y propiedad intelectual. Este sistema de liberalización comercial, genera un modelo de desarrollo excluyente que sólo busca el crecimiento económico y no responde a principios elementales de sustentabilidad. Los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo de Asociación (AdA), que debían ser el núcleo central de genuinos acuerdos de relación, quedan así subordinados a los intereses comerciales.

- 14 Resulta claro que la integración regional no se construye desde afuera; mucho menos a partir de acuerdos comerciales. Ella debe surgir de un proyecto político común, democráticamente compartido. En esta perspectiva, los AdA en su forma actual, desintegran antes que integrar.

La cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe

- 15 La Cooperación al desarrollo de la UE con ALC debe tener como objetivo primordial la erradicación de la pobreza y la inequidad en el marco del respeto y promoción de los derechos humanos integralmente considerados y el desarrollo sostenible, la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, la cohesión social y la integración regional desde los pueblos.
- 16 Los objetivos y prioridades definidos por las estrategias de cooperación de la Comisión Europea en América Latina para el periodo 2007-2013 sitúan a la cohesión social y a la integración regional -ligada al crecimiento económico y el comercio- como los temas clave. Sin embargo, las acciones dirigidas para actuar en el ámbito de la cohesión social son muy genéricas y están pendientes

de una definición y conceptualización adecuadas a la realidad de cada país y de la región. Con respecto a la integración regional, el apoyo de la UE se basa en una estrategia de “integración económica regional” que no incorpora otras dimensiones fundamentales de la integración en la perspectiva de un desarrollo humano sostenible.

- 17 En relación al conjunto de políticas y acciones de la UE, un principio esencial es la “coherencia de políticas a favor del desarrollo”. Las políticas de dimensión internacional aplicadas por la UE, en particular agricultura y comercio, son contradictorias con los postulados de desarrollo y de integración pues prevalece la hegemonía europea sobre la realidad regional latinoamericana y su comprensión de las asimetrías existentes en ALC es limitada. Demandamos la coherencia con los principios de desarrollo, asociación y participación, de toda la intervención de la UE así como de sus políticas de dimensión internacional y su aplicación.

Participación de la sociedad civil

- 18 La participación de la sociedad civil es un componente básico para lograr relaciones más equitativas y solidarias entre la UE y ALC. Su acción, como sujeto clave en estas relaciones, no puede limitarse a algunos momentos o temas determinados, sino que debe ser parte de un proceso que permita la incidencia real de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre las relaciones birregionales.

PROPUESTAS

Sobre la democracia y los derechos políticos

- 1 La consolidación de la democracia en ambas regiones, debe orientarse al fortalecimiento de la ciudadanía, am-

pliando los márgenes existentes para el ejercicio y goce de los derechos de ciudadanos y ciudadanas.

- 2 Para profundizar las dimensiones económica y cultural de la democracia es indispensable avanzar en algunas orientaciones estratégicas: promover el fortalecimiento de los actores sociales y políticos; destinar recursos a una profunda reforma del Estado para enfrentar su alto grado de ilegitimidad y la desconfianza que la acompaña; profundizar los procesos de descentralización y regionalización; ampliar los mecanismos de participación, vigilancia y control ciudadano sobre los asuntos públicos; fortalecer las redes birregionales, hemisféricas y subregionales de la sociedad civil.
- 3 En defensa de la paz que requiere la democracia, en relación al conflicto colombiano, hacemos un llamado para que sea resuelto por la vía de la negociación política y los acuerdos humanitarios, evitando la tragedia actual e impidiendo que adquiera un carácter regional. En el caso europeo demandamos el castigo a las prácticas racistas y xenofóbicas, el freno a las leyes contra los migrantes y la ratificación del multilateralismo como condición de un orden internacional que también tiene que ser democrático. Las políticas de cooperación de la UE o de sus Estados miembros, no deberían estar vinculadas a objetivos que apunten a regular los flujos migratorios.

Sobre el modelo económico y la situación de los derechos económicos

- 4 Es indispensable promover en ambas regiones políticas económicas y sociales que prioricen la generación de empleo productivo, el derecho al “trabajo decente” y al salario justo, así como el respeto de los derechos laborales y socia-

les dentro del enfoque del trabajo digno, sin excepcionalidad para las empresas multinacionales, asegurando el cumplimiento de idénticos estándares laborales y tributarios en ambas regiones.

- 5 El combate a las causas y condiciones que crean y reproducen la pobreza y la exclusión social debe concentrarse en enfrentar los problemas de la inequidad social, la falta de empleo digno, de educación, de salud, así como de toda forma de discriminación.

Sobre inclusión social, desigualdad y situación de los derechos sociales

- 6 Resulta urgente promover e invertir en políticas sociales orientadas a un sistema de protección social sin exclusiones, superando la visión focalizada de las políticas compensatorias, diferenciando de manera clara los aspectos que se refieren a la reducción de la pobreza y la desigualdad.
- 7 Desarrollar instrumentos de acción contra la pobreza que estimulen la transformación productiva, el desarrollo local, el fortalecimiento de la asociatividad productiva y la economía social, la agricultura familiar y las pequeñas y medianas empresas. Una dimensión fundamental son las políticas orientadas a ampliar el acceso a una educación de calidad de toda la población.
- 8 Implementar políticas que garanticen la libre circulación de las personas y el reconocimiento pleno de sus derechos en tanto que ciudadanos y ciudadanas donde quiera se encuentren tanto en ALC como en la UE.

Sobre los desafíos del cambio climático

- 9 Generar mecanismos de cooperación regionales para crear capacidades para la gestión del riesgo provocado por los fenómenos extremos derivados del cambio

climático, que se presentan con mayor frecuencia en la región, particularmente en los pequeños Estados insulares.

- 10 Garantizar el acceso al agua como bien social y derecho humano fundamental, frenando los acelerados procesos de deforestación y desertificación, preservando la biodiversidad de los ecosistemas hídricos y terrestres y protegiendo la calidad del aire y de los suelos.
- 11 Los Estados nacionales deben aplicar normativas claras, fortalecer la institucionalidad para la gestión ambiental, ejerciendo el debido control sobre las actividades económicas y productivas en protección del patrimonio ambiental y de las poblaciones originarias. Igualmente, deben promover nuevas prácticas educativas de producción y consumo para crear conciencia y educar a las generaciones presentes y futuras en estilos de vida sustentables.
- 12 Hacer viable la relación entre inversión y protección del medio ambiente natural y social, protegiendo a las comunidades locales y a las poblaciones indígenas, asegurando sus derechos ancestrales frecuentemente afectados por distintas actividades extractivas que las desplazan de sus tierras, garantizando la diversidad biológica y cultural.
- 13 Pasar la meta de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la UE al 2020 de 20% a 30%. Los gobiernos de la UE y ALC también deben considerar el impacto socioeconómico y medioambiental de la producción de agrocombustibles.
- 14 En el contexto de las negociaciones multilaterales, es necesario garantizar que los fondos para la lucha contra el calentamiento global permanezcan en el sistema de Naciones Unidas y estén disponibles para las comunidades locales y ONG.

Los Acuerdos de Asociación y su relación con los procesos de integración en América Latina y el Caribe

- 15 El principio orientador de todas las negociaciones entre regiones de ALC y la UE debe ser la construcción de un orden social justo. Queremos AdA en donde el principio de las asimetrías, tanto internas como externas, sea el que guíe la negociación, lo que supone el mecanismo de trato comercial diferenciado, como expresión de dicho principio. Queremos también una asociación entre la UE y ALC que resulte de un análisis profundo de los modelos de desarrollo en ambos continentes, de sus debilidades y ventajas.
- 16 Requerimos AdA que no estén centrados en la dimensión comercial, en donde los pilares del diálogo político y la cooperación sean el núcleo principal de genuinos vínculos que promuevan la justicia social y los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales. En consecuencia, el reconocimiento de las asimetrías debe ser el principio que guíe las negociaciones entre la UE y ALC.
- 17 En el marco de las negociaciones de los AdA, la UE no puede imponer agendas negociadoras tipo OMC plus y deben quedar excluidos temas tales como agua, servicios, inversiones, compras públicas, competencia y propiedad intelectual. La agricultura debe recibir un trato especial en las negociaciones, reconociendo los principios de seguridad y soberanía alimentaria, y eliminando las distorsiones que generan los subsidios agrícolas afectando a los productores más pobres.
- 18 La vigencia del Sistema General de Preferencias (SGP) no debe estar condicionado a la negociación de los AdA. No se debe condicionar el acceso a mercados hoy existente a las negociaciones de los AdA, forzando la apertura de los mercados en los países de ALC y la UE. En las negociaciones comerciales en curso, las ventajas actuales deben servir como piso mínimo y punto de partida.
- 19 El intercambio de mercancías no puede verse al margen de la fuerza laboral que las produce. Las negociaciones comerciales deben incluir una posición clara sobre el acceso de los trabajadores migrantes a ambas regiones. Se debe incluir de la manera más comprensiva el tratamiento del régimen de acceso de éstos, atendiendo su condición legal y garantizando la mayor cobertura de sus derechos.
- 20 Se requiere ampliar la Cláusula Democrática y hacer efectivo su cumplimiento, estableciendo mecanismos para su implementación y seguimiento dentro de los AdA. Ella debe permitir la efectiva protección de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, así como de los derechos de los pueblos indígenas, las mujeres, la infancia y los afrodescendientes.
- 21 Se deben institucionalizar mecanismos adecuados de participación de la sociedad civil, previos, libres e informados en los diversos momentos de los AdA: a) Estudios preliminares, b) elaboración de las posiciones negociadoras nacionales y regionales, c) seguimiento y participación en las negociaciones, d) implementación, e) monitoreo del impacto ambiental, económico y social del AdA.

Sobre la cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe

- 22 En el diseño e implementación de las estrategias de cooperación de la UE es indispensable promover la necesaria participación y el diálogo institucionalizado con la sociedad civil, lo que implica establecer mecanismos efectivos de partici-

pación, consulta, monitoreo y evaluación de los programas de cooperación.

- 23 La cooperación al desarrollo debe incluir la discusión de la deuda externa de los países pobres y en desarrollo, incluyendo el apoyo y fomento a los procesos de su auditoria como herramienta para determinar su legitimidad que nos reclaman los países europeos, así como las consecuencias de su pago.
- 24 La revisión de medio término del año 2010 de las estrategias de cooperación de la UE para AL (2007-2013) deberá considerar la definición clara de los mecanismos, criterios y el proceso bajo el cual realizará esta revisión, así como su publicidad y disponibilidad oportuna, estableciendo procedimientos claros, estructurados y amplios para la participación de la sociedad civil en el ejercicio de esa revisión. Igualmente, la definición de mecanismos transparentes sobre como serán recogidas sus recomendaciones en los resultados de la revisión y en la identificación de las actividades de cooperación 2010-2013.

Llamamos a establecer puentes entre los diferentes mecanismos de consulta previstos en camino hacia la V Cumbre de Mandatarios. Asimismo, nos comprometemos a difundir y profundizar el debate sobre estos planteamientos en el marco de Enlazando Alternativas III. Pedimos a las autoridades que garanticen las debidas condiciones de seguridad y trabajo a este encuentro social.

Las organizaciones que adherimos esta Declaración nos comprometemos a difundirla en cada uno de nuestros países, en particular entre los jefes de Estado y de gobierno de ALC y la UE, buscando que sean incluidas en la Declaración Final y el Plan de Acción de la Cumbre de Lima. Asimismo, nos comprometemos a profundizar nuestras alianzas y nuestro trabajo conjunto, enriqueciendo los vínculos entre las sociedades civiles europea y latinoamericana-caribeña.

Lima, 1 de abril del 2008

Suscriben la Declaración de Lima

Europa

CONCORD, Confederación Europea de ONG de Urgencia y Desarrollo • Plataforma Belga de CONCORD: Coalición Flamenca para la Cooperación Norte-Sur • Centro Nacional de Cooperación al Desarrollo • ACODEV • COPROGRAM

Aide au Développement Gembloux (ADG), Bélgica • Amigos de la Tierra Europa • Associazione ONG Italiane • Asociación para la Cooperación con el Sur ACSUR, Las Segovias • CETRI, Centro tricontinental, Bélgica • Comité Catholique Contre le Faim et pour le Développement (CCFD) • Coordinadora de ONG para el Desarrollo, España • Coordination SUD, Solidarité Urgence Développement, Francia • CORDAID • Federación Internacional de Derechos Humanos • Fundación IEPALA, Instituto de Estudios Políticos Para América Latina y África • Plataforma Portuguesa de ONGD • Red Europa CIFCA, Iniciativa de Copenhague para América Central y México • Secours Catholique - Caritas Francia

América Latina

Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONG de América Latina y el Caribe

Asociación Chilena de ONGs ACCIÓN • Articulación Feminista MARCOSUR • Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP) • Asociación Brasileira de ONGs (ABONG) • Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG) • Confederación Colombiana de ONG • Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) • Convergencia de Organismos Civiles • Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala (CONGCOOP) • Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) • Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y

Desarrollo (PIDHDD) • POJOAJU, Asociación de ONG del Paraguay • Red Encuentros de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo de Argentina • SINERGIA, Asociación Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil • Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social (UNITAS)

CONFLUENCIA

Red de Educación Popular

Acción Educativa por la Educación Popular, Argentina • Asociación Civil Canoa, Argentina • Centro Ecuménico de Acción Solidaria (CEASOL), Argentina • Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), Argentina • Centro Ecuménico de Educación Popular (CEDEPO), Argentina • Centro de Investigación y Promoción Educativa y Social (CIPES), Argentina • Comité para la Defensa de la Salud, la Ética Profesional y los Derechos Humanos (CODESEH), Argentina • Fundación Ecuménica de Cuyo, Argentina • Servicio a la Acción Popular (SEAP), Argentina • Servicio en Promoción Humana (SERVIPROH), Argentina • Red de Mujeres de la Matanza, Argentina

Programa Mercosur Social y Solidario (PMSS)

Acción Educativa por la Educación Popular, Argentina • Centro de Participación Popular, Uruguay • Asociación Civil Canoa, Argentina • Centro de Acción Cultural (CENTRAC), Brasil • Centro de Acción Comunitaria (CEDAC), Brasil • Centro Cooperativista Uruguayo (CCU), Uruguay • Centro de Documentación y Estudios (CDE), Paraguay • Centro de Estudios Populares para el Desarrollo (CENEPP), Argentina • Centro Nueva Tierra, Argentina • DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana, Paraguay • Fundación Ecuménica de Cuyo, Argentina • Instituto de Estudios sobre Estado y Participación (IDEP) Argentina • Instituto de Cultura Popular (INCUPPO), Argentina

- Instituto de Estudios Jurídico Sociales de la Mujer (INDESO Mujer), Argentina • Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales (POLIS), Brasil • Instituto Educación y Comunicaciones (ECO), Chile • Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA), Paraguay

Red Encuentro de Entidades No Gubernamentales para el Desarrollo

Servicio Habitacional y de Acción Social (SEHAS), Argentina • Servicio de Promoción Humana (SERVIPROH), Argentina • Servicio a la Acción popular (SEAP), Argentina • Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL), Argentina • Instituto de Desarrollo Social y Promoción Humana (INDES), Argentina • Instituto Patagónico de Desarrollo Social (INPADES), Argentina • Fundación SES, Sustentabilidad, Educación y Solidaridad, Argentina • Fundación para el Desarrollo en Justicia y paz (FUNDAPAZ), Argentina • Asociación Vivienda Económica (AVE), Argentina • Cooperativa La Minga, Argentina

AMUYEN-Espacio de Organizaciones Sociales, Argentina • Asociación Colombiana de Beneficiarios de la Reforma Agraria (ACBRA), Colombia • ATTAC Chile-SDSD • Capitulo Boliviano de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo • Central Única de Trabajadores (CUT Brasil) • Centro Alexander Von HUMBOLDT, Nicaragua • Centroamérica por el Diálogo (CAD) • Centro de Desarrollo y Género Valdivia, Ecuador • Centro de Estudios Europeos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México • Centro de Estudios Sudamericanos del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina • Centro de Educación en Apoyo a la Producción y al Medio Ambiente, México • Centro Ecuménico Diego de Medellín, Chile • Coalición Hondureña de Acción Ciudadana (CHAAC) • Comisión de Acción Social Meno-

nita (CASM), Honduras • Confederación de Mujeres Ecuatorianas por el Cambio, Ecuador • Convergencia de Organismos Civiles, México • Coordinadora Civil de Nicaragua (CC) • Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños Productores de Comercio Justo (CLAC) • Federación de Órganos para la Asistencia Social y Educacional (FASE), Brasil • FOCO, Foro Ciudadano de Participación por la Justicia y los Derechos Humanos, Argentina • Fundación para la Participación Comunitaria, Colombia • Fundación TERRAM, Chile • Plataforma "Ningún Hogar Pobre en Argentina"-Llamado Global a la Acción contra la Pobreza (GCAP Argentina) • PRODESO, Programa de Promoción y Desarrollo Social, Panamá • Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA) • Red de Organizaciones de Desarrollo Social Venezolanas • Red de Comercialización Comunitaria Alternativa (Red COMAL), Honduras • Red Latinoamericana Deuda, Desarrollo y Derechos (LATINDADD) • Red de Educación Popular Entre Mujeres de América y el Caribe (REPEM) • SOBREVIVENCIA, Amigos de la Tierra Paraguay

Perú

Nacional

Asociación Nacional de Centros (ANC) • Grupo Propuesta Ciudadana (GPC) • Conferencia Nacional sobre Desarrollo Social (CONADES) • Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita (PONSUR) • Red Peruana por una Globalización con Equidad (RED GE)

Confederación Campesina del Perú (CCP) • Confederación Nacional Agraria (CNA) • Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectados por la Minería (CONACAMI Perú) • Conferencia de Religiosos del Perú (CONFER) • Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Instituciones Agrarias del Perú (COORDINADORA RURAL) • Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH) • Coordinadora Nacional

de Radio (CNR) • Llamado Mundial a la Acción Contra la Pobreza, Perú • Grupo Red de Economía Solidaria del Perú (GRESPE) • Plataforma Nacional de Juventudes • Red de Municipalidades Rurales del Perú (REMURPE) • Red Jubileo Perú • Red Peruana de Comercio Justo y Consumo Ético • RED-Perú, Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local

Asociación Civil Labor • Asociación de Servicios Educativos Rurales (SER) • Asociación Pro Derechos Humanos (APRO- DEH) • Central Interregional de Artesanos del Perú (CIAP) • Centro de Asesoría Laboral del Perú (CEDAL) • Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán • Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS Norte) • Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP Perú) • Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) • Consejería en Proyectos (PCS Perú) • DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo • Fundación Ayuda en Acción, Perú • Movimiento Manuela Ramos • Red de Derechos Humanos de la Macro Región Norte, CNR • Oxfam GB, Perú

Áncash

Asociación Cultural ATUSPARIA • Asociación La Casa de la Mujer • Colegio de Ingenieros del Perú - Consejo Departamental Huaraz • CONVEAGRO Áncash • Comisión de Justicia Social de Chimbote • Instituto Ecologista Natura • Frente de Defensa y Desarrollo de Chimbote • Comisión de Justicia Social de Chimbote • Red de Promoción de la Mujer de Áncash • Red de Líderes de Espacios de Concertación de la Sub Región Pacífico

Arequipa

Asociación Proyección • Centro de Estudios para el Desarrollo Regional (CEDER) • Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED) • Centro de Investigación y Estudios Económicos, Educativos, Sociales y Culturales (CIESCU) • Colegio

de Economistas de Arequipa • Consejo Regional de Decanos de Arequipa • El Taller, Asociación de Promoción y Desarrollo • Instituto de Formación Social, Comunicación y Juventud (IFOSOCJ) • Instituto para la Investigación Pedagógica Yachay Wasi • Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Arequipa • RED INTERQUORUM

Apurímac

Centro de Investigación y Capacitación Campesina (CICCA)

Ayacucho

Agenda Sur Ayacucho • Asociación Para el Desarrollo Humano Runamasinchiqpaq (ADEHR Perú) • Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDAP) • ONG Vecinos Perú

Cajamarca

Iglesia Presbiteriana "Los Rosales" • Movimiento Equipos Docentes de Cajamarca (EDOC)

Cusco

Asociación ARARIWA • Asociación para el Desarrollo Andino Kausay • Coordinación Intercentros de Investigación, Desarrollo y Educación (COINCIDE) • Coordinadora Sur Andina de Artesanía • Qosqo Wasinchis, Casa de la Cultura Solidaria

Huancavelica

Asociación de Familias Víctimas de la Violencia Política del Distrito de Marcas (AFAVIVP Marcas)

Huánuco

Coordinadora Regional de Organizaciones de Víctimas de la Violencia Política (CO-ROVAVP) • Instituto Regional para la Paz (IREPAZ)

Ica

Comisión de Derechos Humanos de Ica (CODEH Ica) • Equipo de Promoción y

Desarrollo de Ica (EPRODICA) • Federación de Mujeres de Ica (FREPROMU Ica) • Grupo de Iniciativa Regional de Ica (GIR Ica) • Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Ica • Mesa por el Desarrollo de Ica

Junín

GRUPO SEPAR, Servicios Educativos, Promoción y Apoyo Rural • Centro Ecuménico de Promoción y Acción Social (CEDEPAS Huancayo)

La Libertad

Asociación Regional de ONGD La Libertad (AROLIB) • Confederación General de Trabajadores Regional La Libertad (CGTP La Libertad) • Instituto Nor Peruano de Desarrollo Económico Social (INDES) • Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región La Libertad

Lambayeque

Asamblea de Delegados de Organizaciones de la Sociedad Civil de Lambayeque (ADOSCIL) • Asociación Civil de la Buena Amistad • Asociación de Mujeres Organizadas de Olmos (ASOMOL) • Asociación de Pueblos Jóvenes de Lambayeque • Central de Asociaciones de Productores de Mango de Lambayeque • Centro de Investigación, Capacitación, Asesoría y Promoción (CICAP) • Colectivo de Mujeres de Lambayeque • Frente de Defensa de Lambayeque

Lima

ALTERNATIVA, Centro de Investigación Social y Educación Popular • Asociación Aurora Vivar • Asociación Benéfica PRISMA • Asociación Civil Labor • Asociación de Afectados por la Violencia Política "Tiempo de Verdad y Justicia" • Asociación de Comunicadores Sociales CALANDRIA • Asociación de Promoción y Desarrollo Social (APDES) • Asociación Para el Desarrollo Humano Runamasinchicpaq (ADEHR PERÚ) • Asociación SEDYS, Servicio Edu-

cativo para el Desarrollo y la Solidaridad • CENCA, Instituto de Desarrollo Urbano • Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP) • Centro de Asistencia Proyectos y Estudios Rurales (CAPER) • Centro de Desarrollo y Asesoría Psicosocial (CEDAPP) • Centro de Investigación, Documentación y Asesoría Poblacional (CIDAP) • Centro de Promoción y Desarrollo Poblacional (CEPRODEP) • Colectivo Manos Limpias • Comisión Episcopal de Acción Social (CEAS) • Comité de Derechos Humanos de El Agustino (CODEH Agustino) • CooperAcción • DEMUS, Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer • Diálogo Sudamericano • Escuela Mayor de Gestión Municipal • Fórum Solidaridad Perú • FOVIDA, Fomento de la Vida • Grupo Impulsor contra el Racismo y otras formas de Discriminación (GIM PERÚ) • INCAFAM, Instituto de Investigación y Capacitación de la Familia y la Mujer • Instituto Promoviendo Desarrollo Social (IPRODES) • Instituto Psicología y Desarrollo (IPSIDE) • Instituto Tierra y Mar (ITM) • Jóvenes Promotores de Derechos Humanos (JOPRODEH) • Movimiento de Educación y Cultura "GenerAcción de Paz" • Pastoral Social de la Diócesis de Carabayllo • PRAXIS Institute for Social Justice • Sociedad Cultural Walkiria Ediciones SRL • Taller de Derechos Humanos e Iglesia del Instituto Bartolomé de Las Casas • TAREA, Asociación de Publicaciones Educativas

Loreto

Comisión de Justicia y Paz - Derechos Humanos del Vicariato Apostólico de Iquitos

Moquegua

Asociación de Mujeres "Pro vigilancia para el cumplimiento del Plan Regional de Igualdad de Oportunidades de Moquegua" • Comité de Gestión de Desarrollo de Salud de la Provincia de Ilo • Federación de Comedores y Clubes de Madres de Moquegua • Federación de Mujeres Emprendedoras de la provincia General Sánchez Cerro •

Frente de Defensa de los Intereses de la provincia General Sánchez Cerro • Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Provincia de Ilo

Pasco

Comité de Derechos Humanos • Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, Región Pasco • Red Nacional de Promoción de la Mujer

Piura

Centro de Asistencia y Promoción Integral de Salud (CAPIS) • Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA) • CONVEAGRO Piura • Programa Manitos Creciendo del Centro de Apoyo a niños/as y adolescentes trabajadores (as) (CANAT)

Pucallpa

Asociación Civil Transparencia, Filial Coronel Portillo • Cruz Roja Peruana, Filial Coronel Portillo

Puno

Asociación Especializada para el Desarrollo (AEDES) • Centro de Capacitación Campesina de Puno • Instituto de Comunicación Pututo (ICOP) • Instituto Sur Andino de Derechos Humanos (ISADH) • RED TITIKAKA, Instituto de Educación y Comunicación para el Desarrollo Humano

San Martín

Grupo Iniciativa de Economía Solidaria de San Martín • Asociación Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) • Asociación de Familias Afectadas por la Violencia Política "Buscando Verdad y Justicia"

Ucayali

Asociación para el Desarrollo de la Niñez y Adolescencia en Riesgo de Ucayalí (ADNARU) • Red de Organizaciones de Jóvenes y Adolescentes de la Región Ucayali (RED OJARU)



León de la Fuente 110 Magdalena
Teléfono: 613-8313 Telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe