

Seminario

Política Ambiental en América Latina: una perspectiva histórica con énfasis en el caso chileno.



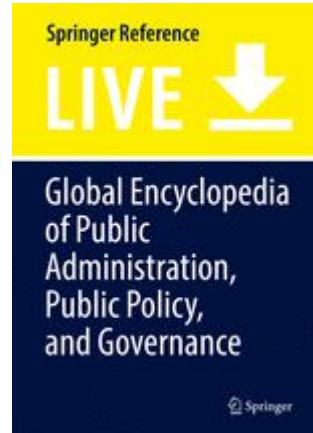
Expone
Raúl O'Ryan, director UAI-EARTH de la Universidad
Adolfo Ibáñez e investigador asociado (CR)².



Miércoles 22 de marzo, 14:00 a 15:00 hrs. | Sala B07, piso -1, Beauchef 851., Santiago

Presentación basada en:

- ORyan, R and Ibarra, C. (2016). [Environmental Policy in Latin America](#). In A. Farazmand (Ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (pp. 1-9). Cham: Springer International Publishing.



CONICYT/FONDAP/15110009



@CR2_uchile



Center for Climate and Resilience Research - CR2

<http://www.cr2.cl/>

Sponsoring Institution



Associated Institutions



Funding Agency



- ORyan, R., & Lagos, C. (2005). **Gestión ambiental chilena 1990-2005: Avances y desafíos.** In P. Meller (Ed.), Gestión ambiental chilena 1990-2005: Avances y desafíos (pp. 529-569). Santiago de Chile: Taurus.



Introducción

- Esta presentación es una reflexión sobre la evolución de la política ambiental en Chile y en su contexto Latinoamericano en los últimos 40 años
- El análisis se basa en la observación de los cambios en los enfoques regulatorios e instrumentos asociados a esos enfoques

Política Ambiental en América Latina

- Esta presentación argumenta que hay similitudes entre los países de la región, en respuesta a una problemática ambiental común que se ha hecho crecientemente. Esto obliga inicialmente al Estado a retomar su rol de cautelar el bien común, pero esto no es suficiente.
-



Medio Ambiente y Desarrollo

- La relación entre medio ambiente y desarrollo económico ha sido una tensión histórica en la región
 - Los países comparten, en mayor o menor medida, desafíos en superación de la pobreza y mejora de la equidad
 - El desarrollo de la política ambiental se ha dado en contextos de cambios políticos drásticos

Una perspectiva histórica:

- Antes de 1990: Política reactiva a problemas ambientales agudos.
- Los 90s: Gestión proactiva. Desarrollo de la política ambiental, aparición de instituciones e instrumentos y un enfoque más preventivo
- Los 2000: Aumento de la complejidad. Problemas sistémicos, conflictos ambientales y desafíos del cambio climático.

Antes de 1990: Enfoque reactivo

- Los problemas ambientales se enfrentaban a medida que aparecían
- Regulación dispersa y desconectada, por sectores
- En la mayoría de los países de la región, normas y estándares se empiezan a aplicar en los 1960s
- Predominio de un enfoque de mínima intervención del Estado.



Medio ambiente y Desarrollo

- Discusión ambiental ligada a desarrollo económico y teoría de la dependencia
- Procesos de nacionalización de los recursos naturales, previo a los 1980s
- Presencia de gobiernos autoritarios en los 1980s, e instalación de modelos de desarrollo basados en el mercado, dando centralidad al crecimiento económico

Ejemplos del Caso Chileno:

- Normas para la disposición de RILES - 1930s
- Normas de calidad del agua potable - 1970s
- La constitución de 1980: *Artículo 8: el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación*
- Los problemas se enfrentan a medida que desaparecen “crecer primero, limpiar después”
- Desregulación de sectores productivos, baja fiscalización estatal.
- Algunos esfuerzos incipientes (por ejemplo: operación de vertederos, incentivo reforestación, Comisión Nacional Ecología, de Legislación del MA, Código de Aguas)



Atisbos temas CR2

- En los años 1970s una donación OPS/OMS dota a Chile de estaciones de monitorio de calidad del aire (Programa GEMS), se comienza a construir la serie histórica
- Sistematización: primeros inventarios de emisiones contaminantes y normas de calidad del agua y el aire, norma de emisión de MP para grandes fuentes.
- En los 1980s la Universidad de Chile, contratada por ODEPLAN, hace estudios de diagnóstico RM
- Se hacen los primeros trabajos de modelación de calidad del aire

El caso chileno a fines de los 1980s

- Con el crecimiento económico, comienzan a hacerse patentes diversos problemas ambientales.
 - Contaminación en la Región Metropolitana
 - Presiones a exportadores: caso Codelco
- Despreocupación por la temática ambiental durante este período genera una “tercera deuda”, la deuda ambiental



1990s Enfoque Proactivo: Desarrollo de la Política Ambiental

- Mayor involucramiento de los Estados (la mayoría de los países tienen ahora regímenes democráticos)
- Presiones y acuerdos internacionales (acuerdos de comercio en economías abiertas, RIO 1992)
- Interés de los exportadores, por restricciones en mercados internacionales
- Necesidad de reglas claras para inversionistas privados

Tensiones y discusiones de los 1990s

- Crecimiento económico versus protección ambiental
- Rol del Estado vs libertades individuales
- Instrumentos: regulación directa vs instrumentos económicos
- Enfoques de gestión: calidad ambiental, prevención, preservación, rol de la participación ciudadana

Introducción de mirada integral

- Preocuparse por temas de descontaminación (calidad del aire, agua y suelo) y de patrimonio ambiental (proteger recursos, mantener biodiversidad)
- Para esta mirada integral se requiere nueva institucionalidad e instrumentos (diversos)
- Se agrega enfoque preventivo de futuros daños con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)

Avances en Institucionalidad Ambiental: Latinoamérica

- La disparidad de normas se transforma, aparecen instituciones dedicadas a la política ambiental, cuerpos legales y políticas visibles
- La mayoría de los países emite su Ley del Medio Ambiente, implementa regulaciones y estándares para la calidad del aire, el agua y el suelo, y aparecen las Evaluaciones de Impacto Ambiental para grandes proyectos de inversión
- Aparecen enfoques de conservación y protección
- Aparecen instrumentos económicos en la regulación

Ejemplos de desarrollo institucional en los 1990s:

- Creación del Ministerio para el desarrollo sustentable y el medio ambiente en Bolivia
 - Creación de la Secretaría de recursos naturales y ambiente en Argentina
 - Programa de conservación y protección de la biodiversidad en Costa Rica y Brasil. Ley de la biodiversidad en Perú.
 - Establecimiento de áreas protegidas en Brasil.

Ejemplos de instrumentos económicos en los 1990s:

- Impuesto que va en parte al Municipio para cubrir costos ambientales en Brasil
- Pago por servicios ambientales en Costa Rica
- Beneficios tributarios en Colombia
- Seguían la lógica de orientación de mercado, dando la iniciativa a los privados
- Uso extensivo en la mayoría de los países latinoamericanos pero con resultados controversiales

En Chile: gran hito la Ley 19.300

- Creación de la Comisión Especial de Descontaminación de la RM (CDRM)
- Creación de CONAMA
- Creación de Unidades Ambientales en los Ministerios
- Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 19.300, 1994)
- Procedimiento para emisión de normas y planes (1995)
- Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (obligatorio, 1997)
- Planes de Descontaminación (RM, 1997)



Ejemplos del caso Chileno, instrumentos económicos 1990s

- Permisos transables: cuotas de pesca
- Sistema de compensación para emisiones de material particulado por fuentes fijas en la Región Metropolitana



Chile: década 1990s

INICIO	TERMINO	
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia Ambiental explícita a nivel nacional, regional y local 	<ul style="list-style-type: none"> - Política nacional publicada - Políticas regionales 	
<ul style="list-style-type: none"> • Legislación y normativa ambiental dispersa (alrededor de 1000 normas) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dispersión de legislación y normativa ambiental - Promulgación Ley Marco 	
<ul style="list-style-type: none"> • Falta legislación y normativa sectorial específica. 	<ul style="list-style-type: none"> - Falta legislación y normativa sectorial específica 	
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de instrumentos de gestión. 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilidad de instrumentos: SEIA, Normas y Planes; SINIA; Participación ciudadana; Permisos de emisión transables; Instrumentos Económicos; Instrumentos Voluntarios 	

<ul style="list-style-type: none"> • Pocas instituciones ambientales explícitas (SESMA, DISAM, CONAF, entre otras). 	<ul style="list-style-type: none"> - Se agregan instancias de carácter coordinador: 1 CONAMA, 13 COREMAS y Unidades ambientales sectoriales
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de descentralización ambiental en municipios. 	<ul style="list-style-type: none"> - Municipios han constituido unidades ambientales
<ul style="list-style-type: none"> • Creación de condiciones para enfrentar el tema 	<ul style="list-style-type: none"> - CONAMA creada por decreto del Ministerio de Bienes Nacionales. - CONAMA creada por ley.
<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de diagnósticos sobre estado del Medio Ambiente 	<ul style="list-style-type: none"> - Informe Nacional sobre estado del Medio Ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • Tema no prioritario en el sector privado, salvo en grandes compañías transnacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Introducción de consideraciones ambientales en sectores productivos. Creación de comisiones ambientales en diversas instituciones: ASIQUIM, Cámara Chilena de la Construcción, SOFOFA, SONAMI, Cámara de Comercio, etc.
<ul style="list-style-type: none"> • Insuficientes espacios y mecanismos para el fortalecimiento de la participación ciudadana en las decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios formales de participación ciudadana en EIA y en formulación de normas de calidad / emisión y planes de descontaminación y prevención. - Creciente tendencia a aplicar conceptos de participación ciudadana anticipada la ingreso de proyectos de inversión al SEIA. - Participación formal de la sociedad civil en los Consejos Consultivos de CONAMA.

Raíces del CR2

- Desarrollo del sistema de monitoreo, según se establece en la Ley 19.300
- Se crea el CENMA con el fin de dotar al Estado con una capacidad de medición más sofisticada
- Los presentes pueden agregar que pasó en los 90s....
- Los estudios y evidencia de calidad del aire se usan regularmente en la política pública.

Los 2000: complejidad, conflictos, cambio climático

- Nueva problemática
- Mayor complejidad, necesidad de información y de evidencia científica. Problemas sistémicos. Cambio climático.
- Aumento de los conflictos ambientales y desafíos respecto de la participación en temas ambientales

Tensiones y Enfoque de los 2000s



Los 2000: respuestas

- Nueva institucionalidad: Interdisciplinariedad
- Mayor importancia del conocimiento local y de integración regional para algunos problemas
- Uso de combinaciones de instrumentos para abordar problemas complejos
- Colaboración público-privada, enfoques voluntarios
- Trade-offs: Mayor preponderancia de la valoración



Ejemplos Latinoamericanos

- Creación del Centro de Monitoreo de la Biodiversidad en Centroamérica
 - Plataforma web en Panamá (2005) para la participación ciudadana en normas y regulaciones ambientales
 - Ajustes al Sistema de inversión pública en México para considerar daños ambientales
 - Aparición y apoyo de unidades de consumo y construcción sustentable

Avances en Chile en los 2000s

- Creación del Ministerio de Medio Ambiente 2010
- Incorporación del cambio climático a través de la oficina de cambio climático, el desarrollo del proyecto MAPs, la elaboración de las NDCs
- Valoración: AGIES
- Aparición de enfoques voluntarios: etiquetado energético, RSE, participación privada en programas de generación de estándares

Tiempos del CR2...

- El Cambio climático como tema instalado
- Centros de investigación y unidades gubernamentales interdisciplinario
- Participación con apoyo técnico/científico en acuerdos internacionales (delegaciones COP, etc), definición de metas y compromisos.

Conclusiones

- La política ambiental ha evolucionado en Latinoamérica durante los últimos 40 años, desde un enfoque reactivo centrado en la descontaminación, a un enfoque preventivo y a incorporar la preocupación por el patrimonio y la calidad del medio ambiente, pero hoy se debe además responder además a los problemas globales, las necesidades de los mercados y las comunidades.

Conclusiones

- En los 1990s aparece claramente la institucionalidad ambiental y políticas propiamente tales (organismos y cuerpos legales integrados, específicos a la problemática ambiental)
- Las visiones del rol del Estado y las motivaciones para la acción en política pública han ido cambiando
- Los instrumentos han ido cambiando

Desafíos

- La participación ciudadana es débil y continua siendo un desafío
- Los conflictos ambientales siguen en aumento y las usuales medidas de mitigación y compensación no resultan satisfactorias
- La necesidad de reducir el calentamiento global y la pérdida de biodiversidad, aumentan la complejidad
- Hay trade-offs: se requiere medir mejor éstos para alimentar decisiones
- Nuevos enfoques de gobernanza ambiental tendrán que surgir para abordar estos desafíos

Abordando la complejidad

- Crecimiento verde y desarrollo sustentable
- Ciudades resilientes e inteligentes
- Arquitectura sustentable
- Alianzas público privadas
- Involucramiento de actores y valor compartido
- Desafíos de información y modelística: escenarios, incertidumbre.

(CR)² 2.0

- Necesidad de información, ayudar a medir, evaluar, objetivar, generar indicadores
-