

**Título: “Iniciativas Voluntarias como
Instrumentos de Gestión Ambiental”**
(Voluntary Initiatives as Environmental Management Tools)

Tema: Gestión Ambiental
Temario 9: Medio Ambiente, Seguridad y Salud

Autor: Darío E. Arias
Empresa: Repsol YPF

Datos del Autor

DARIO E. ARIAS

Dirección: Avda. Estensoro N°100 (Tercer Anillo Externo), CC 1068,
Santa Cruz de la Sierra, Bolivia
Teléfono: +591 (0)3. 3520011, int. 3034 Fax: 528 929
e-mail: dariasi@repsol-ypf.com - darioarias@hotmail.com

Abogado, Consultor. Su experiencia se orienta al Derecho y la Política de la Energía y los Recursos Naturales. Se desempeñó como asesor de la Cámara del Tabaco de Salta (Argentina), integró la Comisión de Reforma del Código de Aguas de esa provincia, y es miembro del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires.

Abogado, Universidad Católica de Salta, (Argentina); Magister en Asesoramiento Jurídico de Empresas (Universidad Austral, Rosario, Argentina); *Master (LL.M) in Mineral Law & Policy, (Center for Energy, Petroleum & Mineral Law & Policy (CEPMLP), University of Dundee, Escocia)*, con una beca del *Foreign & Commonwealth Office*, y *Río Tinto plc.* (Reino Unido).

Se desempeñó desde 1992 como abogado y asesor de empresas. Mientras estudiaba en Escocia, trabajó como *research assistant* y participó en el equipo de consultorías internacionales del CEPMLP.

Obtuvo el premio 1997 del Concurso de Monografías del Instituto de Política Ambiental de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de Buenos Aires, y el Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, y el premio “*Eco Córdoba*” en 1999.

Es profesor del programa de postgrado en Derecho Ambiental de la Universidad Austral, Auditor ISO 14001, Consultor Registrado ante a Secretaría de Minería de la Nación, MEOySP, (Argentina), Árbitro de la Cámara de Comercio e Industria de Santa Cruz de la Sierra (CAINCO), miembro de la Comisión Ambiental de la Cámara Boliviana de Hidrocarburos, y Asociado de la Cámara de Minería de Salta, y la *Rocky Mountain Mineral Law Foundation*. Es autor de diversos trabajos, artículos en publicaciones especializadas, y ponencias en congresos internacionales.

Actualmente se desempeña como Asesor Legal de las empresas del Grupo Repsol YPF en Bolivia (*REPSOL YPF E&P Bolivia S.A., Andina SA y Maxus Bolivia Inc.*), en las áreas de E&P y Derecho Ambiental, entre otros.

Resumen Ejecutivo

Descripción del tema: La cuestión ambiental o el derecho humano esencial a gozar de un ambiente sano es una materia que ha evolucionado rápidamente en los últimos 30 años aproximadamente, especialmente en el campo de la explotación de los recursos naturales, sobre todos los no renovables, influyendo en consecuencia en la industria energética. Actualmente, el tema gira en la búsqueda, determinación y aplicación del principio del desarrollo sostenible.

Resultados: Se reseñará la evolución que la cuestión ambiental ha tenido en la visión de la sociedad, desde una total despreocupación o ignorancia, pasando por una mayor atención y demanda a las autoridades de ocuparse del tema, hasta la participación activa. Paralelamente, la reacción de los gobiernos, delineando las políticas y regulaciones acordes a esas demandas sociales: desde la promulgación de normas punitivas, regulaciones económicas y fiscales, y la aparición de iniciativas voluntarias. Por su parte, entre las empresas, las reacciones a la presión y al descubrimiento de los daños que sus actividades pueden acarrear han comenzado con el concepto de la dilución de efectos en el medio, luego la adopción de tecnologías *end of pipe*, hasta la implementación de estudios previos de impacto, y en la actualidad el manejo integral del tema como un componente más de la gestión de negocios, adoptando voluntariamente una serie de iniciativas particulares, cooperativas con otras empresas y asociaciones empresarias, hasta de nivel regional y global.

Aplicaciones: Se demostrará que el conocimiento, discusión y consenso de la conveniencia de la adopción de herramientas voluntarias en el campo de la protección y gestión ambiental, son elementos que sin reemplazar a las tradicionales herramientas de “orden y control” del cuidado ambiental, las complementan y contribuyen a un mejor desempeño ambiental de las empresas, especialmente en el sector energético.

Contribuciones técnicas: Para lograr que las iniciativas voluntarias contribuyan positivamente al desempeño ambiental de las empresas, se estudiarán cómo deben delinearse, consensuarse e instrumentarse esas iniciativas ambientales, cuál es el rol que deben jugar los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad y los actores de la industria. Se tendrán en cuenta las experiencias de implementación de estas iniciativas en algunos países, las recomendaciones de los organismos internacionales y las fuentes multilaterales de financiamiento internacional, los reguladores y los expertos; y se escrutarán las posibilidades de puesta en práctica en los países latinoamericanos, con propuestas concretas.

Introducción

En los últimos 30 años, la protección ambiental, los derechos humanos y la necesidad de una correcta gestión en estos campos se han convertido en una de las mayores preocupaciones entre las empresas de países desarrollados que llevan a cabo tareas en países emergentes. Las industrias dedicadas a la explotación de recursos naturales no renovables contribuyen en gran medida al desarrollo de los países, al mismo tiempo, sin embargo, su explotación y proceso tienen el potencial de causar significativos daños ambientales y efectos sociales perjudiciales

Estas cuestiones están siendo abordadas en el contexto del *desarrollo sustentable* o *sostenible*¹, un término muy difundido pero evasivo, sobre cuyo significado y alcance mucho se ha escrito y todavía es discutido ampliamente en todo el mundo². En la actualidad hay consenso en que el concepto de desarrollo sostenible abarca –por lo menos- tres aspectos fundamentales: social, económico y ambiental³. Estos tres elementos están estrechamente relacionados, interactúan permanentemente y no es posible separarlos completamente. El logro de la sostenibilidad de las actividades humanas debe ser tarea de todos los integrantes de la sociedad, pero es imprescindible que las autoridades tomando decisiones informadas marquen las pautas e instrumenten todo tipo de iniciativas desde sus funciones para lograrla, incentiven la búsqueda de soluciones, y permitan la existencia de instrumentos no tradicionales de gestión ambiental.

Los sistemas de protección y gestión ambiental de países sudamericanos en general, se componen de un conjunto de instrumentos. Ellos son: i) la política ambiental nacional –si existe-; ii) la legislación, (nacional *strictu sensu*, y las leyes que ratifican tratados internacionales de los que la nación de que se trate es signataria). Esta legislación se manifiesta, sobre todo en la forma de normas de orden y control (en inglés: *command and control [C&C]*), incluyendo leyes y reglamentos civiles, penales y estrictamente ambientales; iii) estándares de calidad de medios receptores; iv) la protección de determinadas áreas geográficas; y v) la realización de estudios de impacto ambiental (EIA) como medida preventiva⁴. A ello podemos agregar unas pocas previsiones relativas a incentivos económico-impositivos. Otras importantes herramientas de gestión ambiental son la educación e información ambientales, que por sí solas ameritan un estudio aparte y la extensión del presente no nos permite referirnos a ellas.

Los países latinoamericanos y del Caribe, dentro de su diversidad, comparten una serie de elementos comunes en términos de economía, extensión territorial, idioma, tradiciones, diversidad biológica, cuencas fluviales, que los hace parecidos en sus condiciones, y por ende en el enfoque de sus problemas y soluciones. Los países latinoamericanos comparten también preocupaciones ambientales y la exploración y explotación de hidrocarburos en las regiones tropicales está recibiendo particular atención de parte de la comunidad internacional.

Los gobiernos de la región han respondido a estas preocupaciones adoptando regulaciones ambientales más estrictas, mejorando la aplicación de leyes existentes, incorporando fórmulas declarativas de derechos a gozar de un ambiente sano en sus constituciones, estableciendo nuevos organismos de control. Igualmente elevando el rango de las instituciones dedicadas a designar la política ambiental y a hacer cumplir sus normas, mostrando tendencia a separar las autoridades ambientales de aquellos sectores económicos a quienes deben controlar, dotándolas de tanto poder como el de sus pares de otras agencias gubernamentales, entre ellas, las encargadas de la industria del petróleo y gas⁵.

La apreciación de cómo está instrumentado el sistema de protección ambiental en Sudamérica, sobre todo para la actividad minera y petrolera, y su efectividad ha sido realizada desde muchos puntos de vista y por innumerables organizaciones. En general las opiniones son coincidentes en el diagnóstico, mientras que los remedios o sugerencias de mejoramiento o solución de problemas no siempre son compartidos. Pensamos, sin embargo, que las iniciativas deben ir más allá de sólo tratar

de mejorar los actuales sistemas legales, sino intentar soluciones imaginativas, innovadoras que contribuyan y cooperen a enriquecer y hacer más efectivo el tradicional enfoque y sistema de protección ambiental en la región.

Opinión de las Organizaciones Internacionales

Varias agencias financieras y de cooperación internacional han examinado las condiciones ambientales, limitaciones y prioridades a fin de estudiar la manera de mejorar la actual situación. Las entidades financieras juegan actualmente un importante papel ya que generalmente requieren cada vez más rigurosos estudios y previsiones ambientales para los proyectos que financian. De acuerdo con la opinión del Banco Mundial estas exigencias se deben “en parte por una cuestión de principios, y por los riesgos de eventuales reclamos posteriores de remediación y restauración del ambiente⁶.”

Banco Mundial

Esta institución elaboró una sugerencia de estrategia para el desarrollo de la minería en países sudamericanos y del Caribe en 1996⁷. Estos países fueron clasificados en diferentes perfiles de acuerdo a sus logros en materia ambiental y la importancia que estas cuestiones revestían en sus territorios. Éstos fueron reportados como de bajo perfil en cuanto a la preocupación ambiental; marco legal; información de base; eficiencia en la gestión ambiental y minería informal. Igualmente, se indicó medio perfil en el desarrollo ambiental, mientras que el desarrollo de recursos humanos variaba de país en país (Argentina, Chile y México fueron catalogados como de perfil alto, Perú y Venezuela medio, mientras que Bolivia y Ecuador como de nivel bajo⁸).

Una de las prioridades recomendadas para implementarse en la región, por el Banco Mundial es mejorar y fortalecer la capacidad operacional de los funcionarios, y capacitarlos en cuestiones ambientales.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

También en 1996 el Banco Interamericano de Desarrollo realizó un estudio sobre la gestión ambiental en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Tres principales áreas de limitaciones fueron identificadas en el estudio que son comunes en algún grado en los países relevados: a) debilidad en la aplicación de las leyes y estándares ambientales. “A pesar que buenas leyes han sido promulgadas para proteger el ambiente en el Cono Sur, la falta de ejecución de las leyes ha sido el principal impedimento de una verdadera gestión ambiental.”; b) “Restricciones financieras a todo nivel en la gestión ambiental. La falta de recursos hace más difícil la implementación de los programas y actividades perentorios”; y c) “Necesidad de planificación de estrategias ambientales a largo plazo⁹.”

El reporte también expresa que entre los tres principales componentes de gestión ambiental - planificación, regulación y administración - los mayores avances se han manifestado en la legislación¹⁰. Asimismo sostiene que hay urgente necesidad de corregir las deficiencias y contradicciones que afectan a la legislación; que la aplicación de la misma se ve afectada por superposiciones de jurisdicciones y se detecta falta de coordinación y cooperación entre éstas¹¹.

Opinión del Sector Público

El autor llevó a cabo, en 1998, una encuesta entre funcionarios provinciales argentinos vinculados a la minería y a la protección ambiental para esta actividad. Este sondeo fue instrumentado a efecto de recoger información y analizar la opinión y consideraciones de quienes están a cargo de la directa aplicación de la normativa ambiental, de hacerla cumplir, su monitoreo y control¹².

En el estudio del BID, al que hacíamos referencia más arriba señalaba que en la región (Latinoamérica) todavía se hallan establecidos fuertes *lobbies*, que influyen en la deficiente

protección ambiental, desde ciertos sectores económicos (principalmente forestal y minero). Era nuestra intención saber también cuál era la opinión del sector público respecto de las empresas que están operando actualmente en el país.

Conclusiones de la Encuesta: En general, los funcionarios provinciales consideran la actual regulación ambiental como apropiada y completa. Los funcionarios consideran que las empresas están cumpliendo adecuadamente los requerimientos y obligaciones ambientales legales. Sin embargo, algunos piensan que el cumplimiento de requisitos es adecuado, al mismo tiempo es sólo formal y teórico, y afirmaron algunos funcionarios que “no hay real conciencia ambiental entre las compañías”, o que la gestión de programas ambientales “sólo se cumple en parte.”

La mayoría de los funcionarios de las provincias consultadas expresaron la falta de recursos técnicos y económicos suficientes para las funciones de monitoreo y control. Todas las provincias opinaron que la participación de las ONGs en temas ambientales es positiva. Todas las provincias opinan que la presencia de empresas internacionales en el país es positiva, por diferentes razones: porque contratan personal especializado; tienen gran experiencia; tienen adecuado personal e infraestructura; y predisposición para tratar cuestiones ambientales. Habiendo sido preguntados cómo la regulación ambiental podría ser mejorada, algunas propuestas son compartidas: más y mejor información de base, incluyendo guías y manuales; mayor asignación presupuestaria; entrenamiento y creación de conciencia; mayor control y monitoreo del desempeño y cumplimiento de las normas en la gestión ambiental entre las empresas. Una provincia (*Mendoza*) expresó la necesidad de que es necesario la asignación de recursos financieros a las empresas para la restauración y la indemnización por contaminación. No está claro si estos recursos debían ser prestados por el Estado o las compañías debían contar con medios o instrumentos económicos que les permitieran enfrentar potenciales reparaciones como garantías financieras (por ejemplo seguros, bonos). Otra provincia (*Misiones*) afirmó que eran necesarios convenios entre empresas y el gobierno sobre criterios; como así también llevar a cabo acciones coordinadas entre organismos vinculados a la actividad para evitar superposiciones y demoras.

Debemos hacer notar que sólo uno de los encuestados mencionó la implementación de acuerdos voluntarios, mientras que ninguno hizo referencia a iniciativas voluntarias de autoregulación, control externo no estatal o la necesidad de contar con mayores incentivos económicos o mecanismos de mercado para mejorar el desempeño ambiental. Hubieron sólo menciones indirectas a la necesidad de enfoques de medios voluntarios como códigos de conducta, acuerdos entre las cámaras empresarias y sociedades rurales o asociaciones de propietarios superficiarios. Ignoramos si este hecho obedece a que los funcionarios no están familiarizados con este tipo de instrumentos de gestión ambiental o porque consideran que los mismo no son útiles. El autor entiende que el resultado de este sondeo de opinión seguramente encontraría puntos de contactos con otros que se llevaran a cabo entre funcionarios de otros países del Cono Sur. Mayor investigación en ese sentido sería necesaria para encontrar la respuesta apropiada.

La Búsqueda de Soluciones

Como expresáramos más arriba, es necesario un cambio de actitud en el examen de los problemas y en la búsqueda de remedios. La creación de una sociedad sostenible requerirá una evolución en el modo de vida, de tal alcance como fue la revolución agrícola o industrial¹³.

En el pasado, era moneda corriente considerar que sólo el cumplimiento de las normas garantizaba la mejor posición posible en un escenario determinado, y en todo caso las cuestiones de salud, seguridad y ambiente se resumían en que había que proteger la salud pública pero ignorar la opinión pública¹⁴. La óptica actualmente ha cambiado, conducida por una serie de fuerzas:

✍ Democratización de la información;

- ✍ Disminución de los gobiernos de su rol de mediador en disputas, y falta de credibilidad en sus sistemas formales de solución de controversias;
- ✍ Preocupación pública por las cuestiones ambientales;
- ✍ Preocupación respecto al poder de grandes corporaciones internacionales.

Las Iniciativas Voluntarias

Una serie de iniciativas voluntarias han surgido como respuesta a los problemas ambientales, en la búsqueda más allá del mero cumplimiento de las normas formales¹⁵. Sin embargo, las iniciativas voluntarias han sido fuertemente criticadas por organizaciones ambientalistas. Se sostiene que las críticas están basadas sobre todo en la ineffectividad de las iniciativas voluntarias como alternativas a la regulación¹⁶. Precisamente estamos abogando por la adopción de iniciativas voluntarias, no como reemplazo de las normas o legislación, sino como complemento de aquellas y como caminos que también conducen a un mejor desempeño ambiental, incluso en aquellos casos, que como se ha visto, la regulación es insuficiente o carece de efectiva aplicación.

Podemos clasificar las iniciativas voluntarias en cuatro grandes categorías¹⁷, (nótese que existe una gran complementariedad entre ellos, y en muchos casos, algunos vértices se tocan):

✍ **Acuerdos voluntarios entre la industria y los gobiernos**

En general, la industria representada por alguna organización, acuerda en nombre de determinado sector (*i.e.* construcción, química, automotriz). Es usual que este tipo de acuerdos describa el objeto y alcance, estableciendo también un cronograma de acción o metas a alcanzarse. En algunos casos, los acuerdos no son meramente voluntarios, sino que son vinculantes legalmente (*e.g.* en Holanda, uno de los países más avanzados en la modalidad, el de desechos de empaques, entra en esta categoría). Luego volveremos sobre el tema en más detalle.

✍ **Compromisos voluntarios o autorregulación**

Este caso no involucra un acuerdo entre partes. Asimismo, el rol de los gobiernos varía: en algunos casos, sólo se trata de un grupo de empresas sin la participación del gobierno, (*e.g.* en materia de conservación de energía, la Asociación de Industrias Químicas Europeas, CEFIC - sigla en idioma inglés- desarrolló el SEP, Programa Voluntario de Eficiencia Energética), mientras que en otras situaciones, la autoridad fija los parámetros en los que el acuerdo debería hacerse efectivo e incluso incentiva la realización o participación en este tipo de iniciativas.

✍ **Acuerdos voluntarios de compensación**

En este caso el gobierno generalmente se involucra mediante el pago de determinada suma a una parte (un propietario de tierras o una empresa) para que voluntariamente acceda a llevar a cabo determinada actividad o más comúnmente a no realizar alguna actividad. Esto no debe ser confundido con los programas de incentivos económicos o fiscales, ya que estos tienen generalmente naturaleza regulatoria, y constituyen esquemas más complejos que meras compensaciones por algún accionar o permitir alguna restricción. En otros casos, quien paga la compensación no es el gobierno sino una empresa; dentro de ese esquema encontramos, por ejemplo, las compensaciones por imposición de servidumbres hidrocarburíferas, las que si bien están reguladas formalmente, la extensión de la indemnización depende del acuerdo voluntario entre el titular de la servidumbre y el afectado.

✍ **Autorregulación y Control Externo no Estatal**

En el camino para el logro del desarrollo sostenible, la experiencia ha demostrado que uno de los instrumentos importantes que debe ser tenido en cuenta es la autorregulación ambiental¹⁸.

Dentro de esta categoría encontramos a su vez:

- **Códigos de práctica, manuales o *guidelines***

Este tipo de guías ambientales entre agencias internacionales de desarrollo (Banco Mundial, Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (EBRD), entre otras), organizaciones no gubernamentales (ONG)¹⁹, empresas mineras²⁰ y organizaciones petroleras (e.g. *Guidelines de la International Exploration and Production Forum (E&P Forum)*, *Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP)*, *United Kingdom Offshore Operators Association (UKOOA)*, algunos orientados a temas muy específicos: *International Petroleum Industry Environmental Conservation Association (IPIECA) Guidelines on the Biological Impacts of oil Pollution on Saltmarshes*), aunque todavía hay camino por recorrer²¹. Una minería sustentable basada en apropiadas guías ambientales, se basa en la interacción entre la industria, el gobierno, organizaciones no gubernamentales y la comunidad...²²

- **Sistemas integrados de gestión ambiental**

La autorregulación puede ser individual o grupal. La individual tiene lugar cuando una empresa adopta un sistema de gestión o gerenciamiento ambiental, el que se puede esquematizar en: Diagnóstico - Política o Estrategia Ambiental - Sistematización - Certificación - Auditorías de Verificación. La autorregulación grupal se da, cuando un conjunto de empresas de un determinado sector, decide incorporarse a un programa como el descrito. Estas iniciativas muestran un nivel creciente de compromiso con objetivos ambientales.

La autorregulación tiene una componente muy característica: la transparencia y publicidad de los procesos que la empresa expresa poner en práctica. Usualmente, como componente del sistema de gestión ambiental, las empresas elaboran un informe o reporte que tiene amplia difusión entre los empleados, sus accionistas, las autoridades y el público en general. La prensa juega también, por tanto, un papel de vital importancia en estos esquemas ya que las empresas quedan expuestas en gran medida a la opinión pública. Un tratamiento serio, informado y responsable es imprescindible para mantener la credibilidad y el funcionamiento del sistema.

Las empresas que deciden embarcarse en procesos de autocontrol y control externo no estatal, adoptan en general normas de gestión ambiental elaboradas por instituciones internacionales de indiscutida trayectoria y rigor científico de certificación de calidad ambiental (e.g. *International Standard Organization [ISO]*, entre otras). Éstas organizaciones mantienen actualizados sus estándares y cuentan con auditores capacitados para tal fin.

Podemos mencionar también:

- ✍ La realización de parte de empresas de reportes públicos ambientales²³, y la opinión o auditoría de expertos independientes de esos reportes²⁴.

Es importante destacar que en este caso de autorregulación, no se excluye la fiscalización por parte de las autoridades. Por el contrario, la fiscalización es ampliada al incluirse en ellas a terceras organizaciones debidamente acreditadas y a la consideración pública que en todos los esquemas debe ser informada acerca del desempeño del sujeto autorregulado.

Acuerdos Voluntarios

Nos referiremos en forma más extensiva a la primera categoría que reseñábamos algunas líneas arriba, una modalidad que como veremos, ya está siendo puesta en práctica en nuestros países latinoamericanos. Los acuerdos voluntarios (en inglés: *voluntary agreements*, y conocidos por su sigla VA²⁵) constituyen una forma de mejorar el cumplimiento de las regulaciones de protección ambiental²⁶. Los VAs son considerados como una forma complementaria para mejorar la actual situación ambiental. “Los VAs son todavía usadas para suplementar y reforzar las regulaciones

existentes, y en la práctica están ligados estrechamente a la tradicional regulación con enfoque de orden y control”²⁷. Como tales, los VAs frecuentemente representan un paso preliminar a la adopción de regulaciones formales. Podrían ser considerados para alcanzar objetivos fijados por regulaciones existentes, para establecer metas más ambiciosas; para adaptarlas a situaciones no comprendidas en la letra de la ley e incluso podrían usarse para el intercambio y profundización de la información en manos de distintas agencias gubernamentales, ONG y empresas.

Los VAs podrían consolidar los procesos legislativos en cuestiones poco exploradas ya que permitirían la aplicación de mecanismos, sin que tengan vigor legal y por lo tanto, la falta de su acabado cumplimiento no acarrearía sanciones. Este enfoque es particularmente útil en el caso de los sectores en que los cambios tecnológicos son acelerados, pero que al mismo tiempo, necesitan períodos de adaptación en su aplicación. Su utilización podría ser también beneficiosa en la designación de políticas referidas a cuestiones omitidas en normas vigentes. Finalmente, el ejercicio de negociación e intercambio entre diferentes actores sociales mejora las relaciones entre las partes involucradas y ayuda a evitar conflictos. Las organizaciones no gubernamentales y el público en general podría formar parte de estos procesos, bajo determinadas condiciones fijadas de antemano.

Los convenios podrían contener cláusulas referidas a la protección ambiental y/o la relación con pueblos originarios. Los acuerdos, muchas veces pueden adaptarse mejor a nuevas cuestiones o materias de implicancia sólo local, no definidas en normas vigentes de alcance nacional. Los impactos, positivos y negativos, podrían tratarse en detalle en convenios negociados, supuesto que actualmente está contemplado sólo por algunas normas en la materia.

Los puntos tratados a nivel comunitario, pueden servir luego, como base para acuerdos de mayor alcance, o en el que intervengan distintos estratos gubernamentales (e.g. municipio, provincia, nación), o en acuerdos regionales o de sector (e.g. minería - agricultura). Las organizaciones intermedias debieran jugar un rol preponderante en estos proceso (e.g. cámaras empresarias, sociedades rurales, etc.)²⁸.

Las Iniciativas Voluntarias en Sudamérica

Se dice que en que mayoría de los países el proceso de *greening*²⁹ atraviesa tres estadios o escalones:³⁰

La primera fase es la de la ignorancia de las cuestiones ecológicas. La gente simplemente no se preocupa porque tiene otros y más preocupantes o urgentes problemas que enfrentar. La segunda se da cuando los países pueden tener sus economías bajo control y comienzan a obtener mayor desarrollo. Es allí cuando los problemas sociales, y el estado del ambiente entre ellos, empiezan a tomar importancia. La tercera es la fase participativa, cuando las leyes obligan a todos a cumplir, es entonces solamente cuando la gente se interesa y empieza a participar y a hacer demandas.

Podemos decir que bs países del Cono Sur de América están situados en el segundo escalón. Este es un período donde se produce un gran caudal de información relativa al ambiente, cuando se organizan seminarios, aparecen las publicaciones especializadas y cuando las leyes específicas se discuten. Se puede decir que en algunos de esos países se ha empezado a transitar el tercer estadio, ya que varias leyes han sido sancionadas, la participación y compromiso de la gente ha empezado a manifestarse y un gran número de instituciones ligadas a la materia ambiental se han consolidado. Sin embargo, muchas mejoras son todavía necesarias. Las fallas o limitaciones que impiden el definitivo despegue están relacionadas más bien con los problemas tradicionales y estructurales de los países (i.e. corrupción, falta de planificación a largo plazo, insuficiente capacitación de funcionarios, escaso presupuesto e infraestructura, etc.) que con cuestiones netamente ambientales. En consecuencia, las soluciones tendrán que ser también acordes a ése diagnóstico.

El enfoque voluntario ha empezado a adoptarse no sólo en países desarrollados³¹, sino también en el Mercosur³². Respecto a Argentina se han concretado iniciativas consensuadas a nivel regional, como el Tratado de Integración y Cooperación Minera, con Chile (1997), entre Nación y provincias, como el Pacto Federal Ambiental y el llamado Acuerdo Federal Minero, y otras que involucran diferentes actores como el convenio concretado entre la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires, las municipalidades de Zárate y Campana y las industrias ubicadas en las mencionadas localidades. La permanencia en el tiempo de este esquema asociativo nos da una clara pauta que las iniciativas voluntarias podrían instrumentarse con éxito en diversas regiones. El Comité interindustrial de Conservación del Ambiente Campana y Zárate es una organización que se formó en virtud del mencionado convenio, que tiene más de cinco lustros de vida y actualmente agrupa 22 de las empresas más importantes de Zárate-Campana. Podemos mencionar también que una Estrategia Nacional sobre Biodiversidad fue elaborada a principios de 1998 por el gobierno, científicos y representantes de ONGs³³. En una encuesta realizada en la conferencia que tuvo lugar el día Mundial del Ambiente, se recomendó que eran necesarias claras políticas y objetivos, participación integrada de todos los sectores, acceso a la información y mayor participación del público a fin de lograr un desarrollo con objetivos más sustentables³⁴. Uno de los delegados a dicha conferencia manifestó: *"Esto (la situación ambiental actual) no es una realidad que hayamos querido, ni el gobierno, ni las compañías, ni la sociedad civil. Algo anduvo mal; ahora nos hemos dado cuenta y estamos reaccionando. En lugar de echarnos la culpa entre nosotros, estamos buscando soluciones. Pienso que la protesta está dando espacio a la propuesta"*³⁵.

Bolivia

Las iniciativas voluntarias en el campo de la gestión ambiental en Bolivia están todavía en su infancia. Sin embargo, podemos afirmar orgullosamente que la industria petrolera no solamente lidera la explotación sostenible de los recursos, tanto en el cumplimiento de las normas que rigen la materia ambiental, como en materia de sostenibilidad social y económica, sino que es pionera en la implementación de iniciativas voluntarias.

Varias empresas petroleras han logrado notables avances en materia ambiental en ese campo, como el sometimiento a controles externos no estatales: mediante la certificación de sistemas de gestión ambiental (ISO 14001), como el caso de *Maxus Bolivia Inc.* y *Andina SA*, otras están en camino de lograrlo (e.g. *Pecom Energía, Chaco SA*). También destaca la implementación de auditorías ambientales internas y externas; la publicidad de sus políticas y sistemas, la publicidad de sus balances de gestión social (e.g. *Petrobras Bolivia*); la implementación de programas de secuestro de carbono en una vasta región circundante de un parque nacional (*Chaco – BP*); el trabajo conjunto con ONG ambientalistas y universidades del medio (empresas del grupo *Repsol YPF – Fundación Amigos de la Naturaleza – FAN*, y *UAGRM*, respectivamente), entre otras.

A nivel sectorial, la Cámara Boliviana de Hidrocarburos (CBH), ha llevado a cabo programas conjuntos con agrupaciones de pueblos indígenas tendiente a una mejor comprensión y diálogo entre estos sectores que comparten medios geográficos (talleres y cursos de capacitación). Se ha discutido conjuntamente también el borrador de reglamento que regirá las actividades hidrocarburíferas en Tierras Comunitarias de Origen (TCO). Por otra parte, como respuesta a un enfoque más participativo y abierto de parte de las nuevas autoridades ambientales nacionales, ha acordado en Septiembre de 2001 con el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, un Memorandum de Entendimiento (MDE) que entre sus antecedentes expresa: *"La CBH agrupa a las empresas que desarrollan actividades en el sector hidrocarburífero en Bolivia, que poseen como objetivos de sus respectivas políticas corporativas cumplir las normas ambientales vigentes, prevenir y evitar desde el origen la contaminación, minimizar los efectos sobre el ambiente y las comunidades donde desarrollan sus tareas, promover el mejoramiento continuo, y cooperar con las autoridades para la búsqueda de soluciones ..."*.

Dicho MDE tiene por objeto: *“establecer los términos y condiciones por los que las Partes se comprometen a buscar formas de coordinación y trabajo conjunto que coadyuven en: i) el relacionamiento de las empresas del sector de hidrocarburos con el gobierno; ii) que permitan incorporar de manera efectiva la gestión ambiental en el desarrollo de las actividades productivas en cumplimiento de las normas vigentes; iii) el desempeño del Ministerio como órgano normativo, encargado de formular, definir y velar por el cumplimiento de las políticas, planes y programas sobre protección y conservación del medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales”*. Ha expresado el Ministro de Desarrollo Sostenible en diálogo con la CBH³⁶ que hay voluntad de modificar la actual reglamentación ambiental y ese convenio es una forma de ponerse de acuerdo con el sector. Asimismo, en el marco del citado MDE se realizarán reuniones de intercambio de opiniones, e información sobre nuevas tecnologías, métodos y materiales que permitan la progresiva introducción de nuevas formas de trabajo. Las autoridades deben ofrecer respuesta regulatoria acorde a los avances científicos relativos a la protección ambiental en esta dinámica industria.

Por último, las empresas propusieron en 2001 en el seno de la comisión de estudio de las reformas al Reglamento Ambiental para el Sector Hidrocarburos (RASH), el estudio de las posibilidades de incorporación de disposiciones relativas a iniciativas voluntarias, como herramientas de gestión ambiental. En dichas reuniones se expresó que era necesario el reconocimiento institucional y eventualmente contar con incentivos para promover este tipo de ideas. Como ejemplo se planteó la posibilidad cierta (ya ha habido algunas conversaciones entre actores del sector, y una empresa expuso en la CBH en octubre de 2001 una iniciativa similar que funciona en su país de origen) de crear una red cooperativa de emergencias o contingencias por accidentes e incidentes del sector. Este tipo de esquema cooperativo existe desde hace algunos años en la región petrolera del Noroeste argentino.

Conclusiones

En los países latinoamericanos, algunas de las más graves cuestiones ambientales que requieren urgente respuesta han comenzado a tener algún tipo de tratamiento. El principio de la solución a estas preocupaciones ha sido, la creación de agencias gubernamentales ambientales y la promulgación de normas legales. Los próximos avances debieran manifestarse en instrumentos caracterizados por la participación y compromiso de los distintos sectores, su adaptación a las particulares características de las distintas regiones respetando sus caracteres e identidades; y la introducción de soluciones imaginativas, apartadas en algunos casos del tradicional enfoque dirigista.

Es sabido que las cuestiones ambientales son esencialmente dinámicas y están constante y rápidamente evolucionando. Enfrentando esos cambios, las autoridades debieran ser capaces de reaccionar e intentar adaptar y mejorar continuamente sus funciones; “adecuaciones legales e institucionales son necesarias para lidiar con cada vez más complejas cuestiones”³⁷. La materia ambiental se caracteriza por la necesidad de un enfoque gradual, las soluciones instantáneas no son posibles. Sin embargo, la decisión política, coordinada con los distintos interesados, la utilización de estrictos criterios de administración y la adopción de caminos costo-efectivos, son imprescindibles.

La gran ventaja que tienen todavía los países sudamericanos, de poder diseñar sus instrumentos de gestión ambiental con perspectiva preventiva más que correctiva, constituye un raro privilegio que sólo un reducido número de países puede ostentar.

-
- ¹ El Reporte *Brundtland* acuñó el término *desarrollo sustentable* o sostenible al decir “desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones de satisfacer las suyas”. Reporte de la *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, (1987).
- ² Fue llamado “una imprecisa formulación que no hace distinción entre las diferentes “necesidades” del Primer y Tercer Mundo”, ver Ekins, P. *Making Development Sustainable*, en Sachs, W. (Ed.) *Global Ecology - A New Arena of Political Conflict*, p. 92 (1993). Fue también calificado como un “gran, pero indefinido concepto” ver Pinto, M., *The Legal Context: Concepts, Principles, Standards and Institutions* in *International Economic Law with a Human Face* (Kluwer Law International, 1998) p. 17. Sobre el mismo tema: Novoa, L., *Sustainable Development and its Relationship with Mining and Law*, ponencia presentada en la Conferencia *Mineral Development in Latin America*, (Rocky Mnt. Min. Law Fndt.), p. 7 (1); Ackerman, R., *Is Mining Compatible with Sustainable Development? A World Bank Perspective*. Vol.6 Newsletter No. 2, ICME (1998), p. 1; y Sánchez, L. *The Challenge of Environmental Sustainability in the Mineral Sector*, First International Symposium on Mining and Development (Campinas, Brasil, Julio 10-13, 1995), p. 150.
- ³ El *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), sostiene que el desarrollo sustentable se funda sobre tres pilares: *crecimiento económico, equilibrio ecológico y progreso social*. Ver, WBCSD, *1997 Annual Review*, (Feb. 1998), p. 6.
- ⁴ En la mayoría de los países, el EIA ha sido uno de los primeros instrumentos de gestión ambiental adoptados. Es, tal vez, el instrumento de mayor aplicación a nivel mundial. Cfr. Danielson, L., *Environmental Impact Assessment for Natural Resources Projects in Latin America*. Ponencia presentada en *Mineral Development in Latin America seminar* (Rocky Mt. Min. L. Fdn. Santiago, Chile, Noviembre 3-4, 1997), p. 8(1).
- ⁵ Ver Wagner, P., *Oil and Gas Operations and Environmental Law in Latin America*, JENRL, Vol. 16, N°2, mayo 1998, p. 153.
- ⁶ Ver The World Bank. Industry and Mining Division. Industry and Energy Dept. *A Mining Strategy for Latin America and the Caribbean*. Technical Paper No. 345 (1996).
- ⁷ *Ibid.* p. 63.
- ⁸ *Ibid.*, p. 76.
- ⁹ Ver *Yearbook of International Environmental Law*, Volume 7, 1996, Reports from Organisation Section, Inter-American Development Bank (IADB), (1998), p. 439.
- ¹⁰ IADB (IDB), *Environmental Management in the Southern Cone: A Study on the Legal and Institutional Framework* (Dic. 1996), p. 1.
- ¹¹ *Ibid.* p. 2.
- ¹² Esta encuesta fue realizada para ser incorporada a las conclusiones de la tesis del autor: *Sustainable Mining in the Southern Cone of America: Evolution, Trends and Future Challenges for Argentina*, presentada ante el CEPMLP, de la Universidad de Dundee, 1999.
- ¹³ Cfr. Drago Rey, María M. et al., *Autorregulación Ambiental - Un Compromiso sin Distinciones*, revista *Énfasis*, año 4, Nro. 3 (Julio 1998).
- ¹⁴ Ver Kearns, J., *The Evolution of Soft Environmental Law in the International Petroleum Industry*. Ponencia en el CEPMLP, University of Dundee, International Mining Seminar, 1997.
- ¹⁵ The *Global Environmental Management Initiative*, *The Natural Step initiative* y *European Partners for the Environment* son ejemplos de esta tendencia, ver *Financial Times*, 7 enero 1998, p.20.
- ¹⁶ Ver *A superficial attraction. The Voluntary Approach and Sustainable Development*, (Friends of the Earth Trust, diciembre, 1995).
- ¹⁷ Adaptado de *Friends of the Earth*, p.4.
- ¹⁸ Cfr. Drago Rey, M., ver *supra* nota 13 , p. 55.

-
- ¹⁹ Ver *Reinventing the Well*, Conservation International, (<http://www.conservation.org/xp/CIWEB/publications>).
- ²⁰ e.g. Chamber of Mines of South Africa, *Guidelines for Environmental Protection* (1996).
- ²¹ e.g. La industria de sísmica, a nivel mundial, no posee estándares sobre características de detonadores y tipos de pruebas a que deben ser sometidos. No existe consenso ni difusión sobre protección antiestática mínima aceptable (niveles de voltaje estático de seguridad) que un detonador debería poseer.
- ²² *Mining and Environment Guidelines*, adoptada en la International Round-table on Mining and the Environment. Berlin, 25-28 Junio, 1991. Su introducción expresa: “Es también reconocido que la voluntad política de los gobiernos junto al compromiso del gerenciamiento de las empresas y la comunidad son condiciones esenciales necesarias para la aplicación de la legislación ambiental; y más importante aún, para asegurar el cumplimiento de la ley aplicable por parte de los empleados de las empresas y el público.”
- ²³ e.g. Reportes de Desempeño Ambiental de las empresas y los Reportes de Progreso Ambientales.
- ²⁴ e.g. Reporte Independiente de KPMG – Price Waterhouse en los informes de gestión de la *Royal Dutch Petroleum Company and the “Shell” Transport and Trading Company, plc*. Estos reportes no son comunes entre las empresas y no son todavía muy comprensivos.
- ²⁵ Ver Gaines, Simon F. et al. *Voluntary Agreements in environmental Regulation with particular reference to New Zealand (Voluntary Agreements I)*. Vol.3. No.2 AJNRLP 271 (1996). Ese completo artículo describe esta iniciativa regulatoria entre los países de la OECD.
- ²⁶ Iniciativas voluntarias son usadas, por ejemplo, para prevenir *mala praxis* en los negocios, y evitar multas de inspectores en varias empresas norteamericanas, ver entrevista a Howard T. Anderson en *La Nación*, 7 Dic. 1997.
- ²⁷ *Supra* nota23, p. 281.
- ²⁸ Ver *Queensland Chamber of Mines Ltd. & Queensland Grain-growers Association, Explorer - Landholder Procedures. A common-sense guide to good relations between miners and farmers* (Australia, sin fecha), cfr. Arias, Darío, *Mineros vs. Superficiales*, en revista *Minería en Acción*, (Buenos Aires, Abril, 1999).
- ²⁹ Neologismo del término en inglés: *green* (verde) utilizado para significar el avance de la preocupación ambiental
- ³⁰ Ver, Seoane, S., *Preocupación Masiva*, revista *Apertura*, (Buenos Aires, enero. 1994), p. 82.
- ³¹ e.g. el *Corporate Conservation Council de la National Wildlife Federation (NWF)*, formado por empresas que aportan económicamente, como *DuPont, Dow Chemical, Monsanto*, entre otras; los apoyos empresarios a proyectos de ONG, como *Mac Donalds* financiando la revista *Wecology*; *General Motors* y el grupo ecologista *Tree People*, o la colaboración de *Johnson Wax* y *World Wildlife Fund* en la limpieza de los senderos del Everest (Ricart, J.E. et al, *Estrategia Medioambiental*, IESE, Universidad de Navarra, Barcelona, España, 1997), p. 54; iniciativas cooperativas establecidas entre la Asociación de Forestadores y Papeleros de Estados Unidos y la entidad ambientalista *Nature Conservancy* para llevar a cabo la explotación forestal sustentable en New Hampshire. Ver, *The Wall Street Journal Americas*, *Las madereras y los ambientalistas fuman la pipa de la paz*, publicado por diario *La Nación* (1 Oct., 1997), Section 2, p. 7.
- ³² Entre otros ejemplos, en 2000 la organización ambientalista internacional *Greenpeace* cerró un acuerdo con la empresa maderera *Mil/Precious Woods de Itacoatiara, Amazonia, Brasil* para la certificación de producción sostenible de maderas, (*Assim, tudo bem*, revista *Veja*, 14 de junio 2000, p. 66). La relación entre la industria del acero en Latinoamérica y las preocupaciones ambientales fueron discutidas entre aproximadamente 300 empresarios en el Congreso *Ilafa 38* en Río de Janeiro. La inclusión de cuestiones ambientales entre las estrategias corporativas, junto al concepto de compañías ciudadanas fue tratado en esa ocasión. Ver *La Nación*, *La Siderurgia Latinoamericana-El precio del ambiente* edición on-line (<http://www.lanacion.com.ar>), (23 Oct. 1997).
- ³³ Ver diario *Clarín*, edición on-line, (<http://www.clarin.com>), (Buenos Aires, Argentina, Junio 5, 1998).
- ³⁴ Ver diario *La Nación*, (Buenos Aires, Argentina, 7 Junio, 1998).
- ³⁵ *Ibid.*

³⁶ Ver revista *Petróleo & Gas*, (septiembre/octubre 2001), p. 18

³⁷ Ver Sands, Phillipe., *Principles of international environmental law*. I, (Manchester University press, 1994), p. 3.