



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Jaquenod de Zsögön, Silvia

Más allá de la administración ambiental: la buena gobernanza en la Unión Europea

Espacios Públicos, vol. 15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 63-84

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67624803005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Más allá de la administración ambiental: la buena gobernanza en la Unión Europea

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2012

Fecha de aprobación: 9 de julio de 2012

*Silvia Jaquenod de Zsögön**

RESUMEN

El presente artículo aborda la gestión de los recursos naturales desde la buena gobernanza en el marco de la Unión Europea, integrando instrumentos eficaces para alcanzar un desarrollo compatible y equilibrado hacia el bienestar general. Herramientas tales como estrategias, planificación y legislación, sistemas de gestión y auditoría ambiental, fomento de los acuerdos voluntarios, política integrada de los productos y de contratación pública respetuosa con el ambiente, promoción de la utilización de la etiqueta ecológica. En definitiva: responsabilidad más allá del mero compromiso.

PALABRAS CLAVE: ambiente, gobernanza, desarrollo, equilibrado, recursos naturales.

ABSTRACT

The paper analyses the management of natural resources from the point of view of good governance according to the European Union framework. This, by integrating necessary and efficient mechanisms and tools to reach a compatible and well-balanced development

* Doctora en Derecho (1988). Profesora de Derecho ambiental en la Universidad Técnica Particular de Loja-Ecuador.

in order to reach general welfare. Such tools are for example structure, planning, to legislate, management and environmental control, the pursuit of volunteer consensus, integrated product policy, a respectful public contracting atmosphere and the stimulation to use an ecological label. Ultimately: responsibility beyond commitment.

KEY WORDS: environment, governance, development, balance, natural resources.

INTRODUCCIÓN

Las situaciones ambientales en los últimos lustros han ido complicándose de tal forma que muchas de ellas llegan a ser incontrolables e irreversibles. Por ello, considerando que la Tierra es un gran sistema vivo¹ en el cual tienen lugar complejos procesos interconectados, las actuaciones en política ambiental deben considerar cada realidad, sustentándose sobre pilares interdisciplinarios y transversales holísticos que abarquen el conjunto de las situaciones, para que las decisiones sean las más adecuadas sobre cada caso.

La complejidad de los vínculos entre los componentes de las diferentes realidades obliga a responder globalmente, entendiendo y comprendiendo los fenómenos, procesos, causas y consecuencias que tienen lugar. Por ello, la política ambiental no debe sino responder de forma holística a esas realidades, planificando sobre la base de métodos científicos para analizar los problemas del mundo real y, consecuentemente, diseñar las estrategias y acciones que responden a cada situación.

Cuando se hace referencia a una paz compleja esto se enmarca en el pensamiento complejo, tal y como lo presenta Morin (1997), al asumir una óptica *tetralógica* de interacciones caos/orden/desorden. La complejidad implica comprender la realidad como una organización en movimiento que pasa por el caos y el desorden, inclusive sin responder a una norma estricta, es decir, gran parte de las veces, de forma azarosa. Por lo tanto, cuando se dice *complejo* no se está calificando la realidad como se podría hacer con la existencia como complicada ni difícil, etc., sino que se están sustentando las particularidades de la esencia *holística* de la realidad sin hacer una negación de lo que *es como es* (Jiménez, 2011).

Es decir, en el marco del principio de realidad, la complejidad es una constante que implica las diversas interacciones que en ella actúan de forma permanente. Es una constante de movimientos, transformaciones y cambios que coadyuvan para encauzar la mejora y superación. En el *Libro II de Historia Natural*, el romano Gayo Plinio Cecilio Segundo, más conocido como Plinio El Viejo,² recomendaba: “Sigue la tierra, que es la única parte de la Naturaleza a la que con todos los merecimientos le hemos concedido el atributo de madre amorosa” (Jaquenod, 2002: 23). Esto es, seguir a las realidades, a las circunstancias propias de una vida en permanentes movimientos, dinámicas y cambios, grandes o pequeños, que van modificando los diferentes entornos. Cada cambio implica y condiciona a los demás a través de una serie concatenada de

transformaciones, y multiplicando los vínculos, se vuelven más complejos. En toda esta trama de relaciones los recursos naturales constituyen el sustento diario que es necesario cuidar a través de la buena gobernanza, de modo tal que la “despensa” mantenga una cantidad y calidad mínima necesaria de provisiones.

En la naturaleza el enfoque integral de los sistemas está reflejado en cada elemento, estrechamente enlazado, organizado e integrado a los ritmos naturales de los distintos procesos. Todos los ecosistemas están compuestos por una variedad infinita de complejas relaciones que, dentro de movimientos dinámicos, dan estabilidad y equilibrio al sistema general, precisamente debido a la interacción organizada, dinámica y autosuficiente de cada uno de los elementos dentro del proceso natural.

El planeta constituye un gigantesco ecosistema, integrado por infinidad de ecosistemas menores o microecosistemas, que forman parte de la compleja trama de relaciones en permanente movimiento que, en la inestabilidad de la Tierra, brindan el necesario dinamismo y flexibilidad a la recíproca interacción sistémica de los procesos naturales. Es a esta realidad dinámica a la que debe responder la administración ambiental.

Por ello es una cuestión de límites, de capacidad de carga de la plataforma biológica y, en este aspecto “para que un sistema exista dentro de otro, el subsistema tiene que adecuarse a las restricciones del sistema matriz” (Leonard, 2010: 22). El ser humano debe adaptarse a las circunstancias, no forzar los límites presionando

más allá de la capacidad de recuperación y de regeneración de los sistemas naturales.

Para estar en condiciones de implementar acciones ambientales compatibles y equilibradas hay que pensar, hábito poco frecuente en los tiempos que corren; “pensar la complejidad ambiental es repensar el mundo desde el ser para poder pensar la construcción de una racionalidad alternativa fuera del campo de la metafísica, del logocentrismo de la ciencia y de la racionalidad económica, que han producido una modernidad insustentable” (Leff, 2002: 355).

En sentido amplio, por política se entiende el conjunto de objetivos que se pretenden alcanzar en el área de la Administración pública en un proceso de desarrollo dado, o en un sector económico o social (por ejemplo, política de empleo, de vivienda, agraria, de conservación del patrimonio histórico, de protección de la naturaleza, etc.).

Ahora bien, por “política ambiental” se entiende el conjunto de metas diseñadas y asumidas por el Estado, en el marco de un espacio físico determinado y de una estructura administrativa establecida, para asegurar la conservación, mejora, recuperación y uso sostenible de los recursos naturales, protegiendo la salud y el bienestar humano, y fomentando la calidad de vida. Es, en todo caso, el marco de referencia para el posterior desarrollo secuencial de planes, programas y proyectos.

Es evidente que los vínculos que envuelven a la sociedad, han repercutido negativamente sobre muchos aspectos ambientales, requiriéndose cada

vez mayores y mejores sistemas de cooperación y coordinación entre los poderes públicos y el sector privado. La gestión pública de los componentes o factores ambientales tenía, hasta la década de los años setenta, una perspectiva política estrictamente sectorial, sin atender a las causalidades y a los efectos extrasectoriales de cada problema. La utilización de aguas, masas forestales y suelos, se realizaba sobre la base de criterios compartimentados, sin vinculación alguna con directrices de política ambiental (Jaquenod, 2004: 269).

Esta gestión parcial y fragmentada, lejos de mejorar la política ambiental, entorpecía la misma generando obstáculos entre los organismos competentes. La falta de unidad en la gestión de los recursos naturales y culturales, y los esfuerzos políticos vacíos de enfoques ecosistémicos, provocan dispersión de esfuerzos y dilución de responsabilidades.

En tanto que “los grandes desafíos están interrelacionados y atraviesan todo el sistema, las respuestas suelen ser parciales, focalizadas en una sola área, como el avance de las tecnologías, las restricciones al crecimiento de la población o el freno al consumo de recursos” (Leonard, 2010: 26).

En líneas generales, la evolución y aportaciones del Derecho y de la legislación ambiental a la política han permitido la formulación de políticas específicas destinadas a atender problemas socio-ambientales. De forma progresiva se fue avanzando en el diseño de políticas de carácter global, como reflejo del sistema ambiental pretendiendo que condicione las políticas

sectoriales dirigidas a cada uno de los factores ambientales en particular.

BUENA GOBERNANZA

Más allá de la política ambiental, de la administración de los recursos naturales y de su gestión, así como de tantas estrategias y buenas intenciones, está la *buena gobernanza*, por medio de la cual se gobierna comprensivamente el sistema natural y cultural, así como los vínculos existentes entre éstos.

Por *gobernanza* se entiende “el arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (RAE, 2001: 773). Se trata de una conjunción de aspectos interrelacionados vertical y horizontalmente, que facilitan la elección de la alternativa más adecuada y adopción de decisiones más acertadas.

El acierto está en reorientar los actuales sistemas económicos y sociales, de extracción y producción, si no se cambia el modo en que se distribuye, consume y desechan las cosas, ese modelo, que consiste en extraer-fabricar-tirar, el planeta se afectará profundamente, repercutiendo con severidad en la vida (Leonard, 2010: 25).

Los sistemas de gobernanza se expresan por medio de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción. A través de la

buena gobernanza la sociedad define sus metas y prioridades avanzando hacia la cooperación regional, nacional, local. La meta constante es conservar los ecosistemas, especialmente para las personas que de ellos dependen, detectando anticipadamente aspectos débiles y fuertes de cada situación problemática.

La concepción de la buena gobernanza integra mejoras en las estrategias y gestión de la Administración y el comportamiento general de la sociedad. Se trata de una reorientación en el comportamiento del Estado, la Administración y la sociedad, considerando que el valor de la buena gobernanza aglutina responsabilidad, eficacia, eficiencia, equidad, participación y transparencia.

Efectivamente, a lo largo de los últimos años, el término gobernanza aplicado a los recursos naturales y, en particular, a los recursos hídricos, ha cobrado una gran importancia. En términos generales, la gobernanza es el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos. Ella incluye los mecanismos, procesos e instituciones mediante los cuales los ciudadanos expresan sus intereses, ejercen sus derechos, satisfacen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. La gobernanza puede ser descrita también como el medio a través del cual la sociedad define sus metas y prioridades y avanza la cooperación, ya sea global, regional, nacional o local. Los sistemas de gobernanza se expresan a través de marcos políticos y jurídicos, estrategias y planes de acción (Iza, 2006: 1).

La gobernanza ambiental parte desde el nivel inmediato (local), es comprensiva del conjunto de realidades, procesos biofísicos, socioeconómicos y de las interconexiones existentes entre todos los ecosistemas (naturales y culturales). De esta forma se dispone de una visión holística, que coadyuva a la conservación eficaz de los recursos naturales, a través de la participación efectiva de la población y el uso equitativo en pro de la integridad de los mismos.

En el ámbito de los recursos hídricos, una gobernanza ambiental efectiva es el paradigma necesario para mitigar y solventar la crisis del agua. De ahí el crecimiento exponencial en el uso del término durante los últimos años (Aguilar-Iza, 2009: XI).

Muchas veces la falta de preparación adecuada de quienes deciden es causa principal de la sucesión de efectos perjudiciales para los ecosistemas. En el marco de la buena gobernanza se consideran no sólo las posibles repercusiones ambientales de las actuaciones previstas, sino que las decisiones se basan prioritariamente en principios científicos y jurídicos de precaución y prevención, integrando información responsable y profundo conocimiento de las realidades.

La formación es determinante para poder abordar la “complejidad y la creciente y la agudización de los problemas socioambientales, generados por el triunfo de la racionalidad económica y de la razón tecnológica” (Leff, 2002: 225). De allí la necesidad de reencauzar los procesos de producción, las materias y tecnologías, así como la capacitación profesional, cuyos resultados conduzcan

inexorablemente a la mejor gobernanza de los recursos *naturculturales*.³

Por tanto, la buena gobernanza comprende constante y globalmente las interrelaciones entre el sistema natural y cultural, y las diferentes actividades antrópicas. Considerando que son múltiples las actuaciones humanas que afectan o pueden afectar los sistemas mencionados, por medio de la buena gobernanza se fortalecen planteamientos integrados a fin de asegurar un desarrollo compatible y equilibrado con las realidades.

La buena gobernanza integrada es una herramienta formidable que ayuda a evitar conflictos intersectoriales desde el inicio de cualquier actividad. Evidentemente, las actividades antrópicas constituyen la principal fuente de afección a los recursos naturculturales, muchos de los cuales se encuentran en estado de vulnerabilidad, cuando no de riesgo, especialmente en áreas que concentran mucha población y actividades.

Gobernanza con solidez significa identificar y reconciliar usos distintos que afectan o puedan afectar los sistemas naturculturales en el marco de diligencias ecosistémicas e integrales. En esta gobernanza, integradora y comprensiva, lo más probable es que se minimicen los impactos que necesariamente proceden de las actividades humanas y, paralelamente, se asegure que no se modifican irreversiblemente las funciones ecológicas que mantienen la diversidad biológica y la trama de la vida.

En este sentido, sin gobernanza de los recursos naturculturales e integración sistémica en la

administración, será muy difícil la consecución del desarrollo compatible y equilibrado y, sin éste, será más complicada la posibilidad de bienestar general, seguridad y paz.

Por ello es necesario que políticas, programas, planes, buena gobernanza en definitiva, sean cada vez mejores y más acordes a las realidades. En este aspecto, especialistas en diferentes áreas tendrán que dirigir sus esfuerzos y conocimientos hacia el logro del mejor diagnóstico que les permita responder con la mayor inmediatez a los diferentes problemas que se van presentando, así como satisfacer las necesidades y demandas de las poblaciones, reduciendo la incertidumbre sobre los efectos de cambios en el sistema. Por tanto, la visión de gestores y decisores debe, necesariamente, ser integral, comprensiva y sistémica.

Se precisa, además, conocimiento pormenorizado acerca de los impactos sobre los diferentes recursos naturculturales dependiendo de las realidades donde éstos se encuentren, así como, y muy especialmente, mantener la alerta precautoria-preventiva sobre la directa y estrecha vinculación existente entre los efectos perjudiciales indirectos, las funciones ecológicas y su relevancia en relación a las posibles amenazas directas procedentes de la actividad humana.

Este enfoque holístico, que integra la buena gobernanza, se refuerza con los entramados jurídicos, cuya efectiva aplicación en cada caso concreto redundará, sin duda alguna, en el desarrollo equilibrado y compatible que permita un mundo más seguro y pacífico.

Ahora bien, la afinidad o compatibilidad que, hasta cierto punto, ello implica, no significa negar o desconocer entidad propia a las políticas sectoriales, que viene dada por la especificidad de las respectivas problemáticas (suelo, atmósfera, agua, flora, fauna, urbanismo,...); pero sí supone un grado de limitación y de enriquecimiento, al obligar la incorporación de la variable ambiental a la propuesta, análisis y ejecución de cada política sectorial. A su vez, la perspectiva y las metas específicas se impregnan de una exigencia de compatibilización entre la gestión particularizada de cada componente o factor ambiental, y los efectos directos e indirectos de las actividades humanas sobre el ambiente considerado en su globalidad (Jaquenod, 2004: 269).

Haber comprobado la irreversibilidad de muchos procesos de deterioro ambiental, la escasa posibilidad de recuperar el ecosistema afectado, o el alto costo económico y/o social de la recuperación en su caso, exige a la política ambiental asumir el reto de implementar y poner en acción estrategias claras, mensurables y concretas de desarrollo compatible y equilibrado. Una política ambiental de desarrollo compatible y equilibrado es, por sí misma, la mejor garantía de desarrollo y progreso integral. En este contexto, la gestión política de los recursos naturales y culturales favorecerá, a través de la calidad de vida, el bienestar general y el respeto al ejercicio pleno de los derechos humanos.

Es evidente que a través de recursos naturales en cantidad, calidad y disponibilidad es factible la calidad de vida que permite el bienestar

(“estar bien”). Sin embargo, ante situaciones en las cuales los recursos están degradados, bien por procesos paulatinos que menoscaban sus características (erosión de suelos) o por consecuencias repentinas debidas a fuentes de contaminación (derrames), se perturban las posibilidades de acceder a estar bien. De allí que es objetivo básico de la política ambiental implementar acciones que conserven y, en su caso, mejoren el estado de los recursos naturales y culturales.

La política ambiental debe ser concebida de forma integral, asumiendo desde el inicio la variable ambiental en el proceso global de planificación del desarrollo, enfocando la totalidad de las situaciones ambientales, algunas de ellas especialmente problemáticas y complejas, en sus distintos aspectos. Por eso debe ser definida desde la adopción inicial a la toma de decisiones, siendo estructurada a través de acciones que se orienten a la preservación preventiva de la calidad del medio y el desarrollo compatible y equilibrado. Contrariamente, si la política ambiental no es definida claramente desde el inicio, el desorden y sus consecuencias serán el directo resultado de la ineptitud por ignorar la cuestión ambiental en el proceso inicial y en la adopción de decisiones.

Además, la política ambiental debe considerar no sólo el estado actual de los recursos naturales y culturales, sino que, más allá de ello, es necesario atender las potencialidades, limitaciones y posibles riesgos de cada ecosistema y de cada recurso dentro de los ecosistemas, esto implica realizar inventarios, evaluaciones y diagnósticos

de recursos naturales, y establecer sistemas de gestión pública e información ambiental, sobre la base de datos legales, físicos, económicos y sociales, actualizados y fiables. También supone ordenar el territorio y los asentamientos humanos, garantizando la mejor calidad y nivel de vida de la población urbana y rural, previsión de espacios sujetos a régimen especial por razones ecológicas, desarrollo equilibrado y armónico de las interacciones urbano rurales, localización de las actividades humanas, adecuada distribución de las infraestructuras de obras y servicios, aprovechamiento en beneficio social de los recursos y componentes ambientales susceptibles de ser apropiados (Jaquenod, 2004: 271).

La mayor parte de los países han optado por una protección integral de los recursos naturales y culturales, asumiendo desde el principio la necesidad de adaptarse a las realidades sistémicas y a las leyes de la Naturaleza, con una política orientada a evitar, prevenir, controlar o, en su caso, corregir daños ambientales.

HERRAMIENTAS DE APOYO A LA BUENA GOBERNANZA

Estrategias

Existen tres instrumentos básicos necesarios en política ambiental, que son herramientas complementarias a las acciones emprendidas, éstos son: estrategia, planificación, legislación.

Las estrategias son ciertos cursos que se les imprime a las acciones seleccionadas, según

sean las circunstancias que caracterizan a una situación dada y considerando siempre lugar, tiempo, modos y singularidades de la sociedad, por ejemplo, la Estrategia Territorial Europea (1999), que pretende ser un marco de referencia común para un territorio europeo sin fronteras interiores, pero reconociendo su diversidad regional, cultural y geográfica. Podrá constituirse en la herramienta que dote de coherencia territorial a las políticas sectoriales y maximice su eficacia. Tiene cuatro principios inspiradores:

- a) Sostenibilidad del desarrollo.
- b) Integración de las políticas sectoriales.
- c) Cooperación de los actores y responsables implicados.
- d) Concertación de las acciones.

Igualmente la Estrategia Forestal española (1999) señala como objetivo la planificación de la política forestal a escala nacional. El Plan forestal cubre un período que va desde 2002 a 2032, e indica los siguientes principios:

- Desarrollo sostenible.
- Multifuncionalidad de los montes.
- Cohesión territorial y ecológica.
- Integración de la conservación de la diversidad biológica.
- Preservación patrimonio genético forestal.
- Participación pública.

Otro ejemplo es la Estrategia de la Biodiversidad (1998), que establece principios de participación y coordinación, así como mecanismos:

- Prevención y planificación.
- Conservación, uso sostenible.

- Formación, investigación.
- Desarrollo normativo.

Planificación

La *planificación* tiene que fundarse en una concepción sistémica, integrando de la misma manera los síntomas de las realidades a planificar. En este proceso podría advertir posibles situaciones de riesgo que hay que atender especialmente. Evidentemente, las diligencias de planificación son actividades de naturaleza anticipativa (previa o preliminar), por lo cual es preciso estudiar y analizar el sistema y su entorno en el pasado, el presente y las previsiones para el futuro.

Así se incorporan los principios de precaución y de prevención en el proceso de planificación, tratando de prever al máximo las reacciones de los sistemas natural y social, y de esta forma minimizar las situaciones de posibles riesgos, eliminando la mayor parte de incertidumbre.

Ignorar la dinámica de fenómenos y procesos naturales se convierte en un obstáculo significativo al momento del diseño de planes estratégicos. Incluso

La falta de unidad de criterio, la dilución de responsabilidades, la escasa coordinación en la gestión, la carencia de lenguaje común que permita armonizar y transmitir conocimientos interdisciplinarios, son obstáculos que impiden diseñar y poner en práctica una planificación

adecuada a las distintas realidades. [...] Porque, la planificación ambiental debe considerar globalmente todas las relaciones que interactúan en la realidad. Por una parte, se plantea la necesidad de utilizar el sistema natural para obtener los recursos que requiere el sistema social y, paralelamente, tal utilización debe respetar ciertos límites para mantener el equilibrio ecológico (Jaquenod, 2004: 302-303).

La planificación en política ambiental es uno de los instrumentos de carácter político, administrativo y técnico más fiable y eficaz, a través de la cual se puede prever la realización de acciones coordinadas en cooperación y colaboración con los diferentes sectores implicados en la gestión de los sistemas naturales y culturales.

La política ambiental encuentra en la planificación uno de los puntos de apoyo primordiales, partiendo de la preparación de actuaciones generales a la diagramación de directrices específicas para una actividad concreta.

A través de la planificación, la ordenación, el desarrollo compatible y equilibrado, y la utilización prudente de los sistemas naturales y culturales, es posible satisfacer las necesidades humanas, proteger el medio y garantizar el futuro de un ambiente saludable para el bienestar general. Es necesaria, pues, una planificación global integral de carácter general, a fin de alcanzar el desarrollo compatible y equilibrado, y compatibilizar crecimiento con conservación.

En definitiva, la planificación del territorio debe apoyarse en el ordenamiento ambiental, es decir, en la organización planificada de la ocupación de los espacios, considerando siempre los efectos que puedan tener las actividades humanas sobre el medio natural y social.

Legislación

El tercer instrumento, el *legal*, no es ajeno a la política ambiental desde el momento que es preciso regular las conductas agresivas y controlar a los responsables, tanto públicos como privados, en el ejercicio de sus actividades. “Un renovado enfoque normativo destinado a regular la protección del ambiente bajo las nuevas circunstancias locales, regionales y globales, deberá considerar una serie de factores tales como el alto y directo grado de dependencia con el medio natural, el carácter de las medidas y soluciones en materia de planificación y ordenación del territorio, la imposibilidad de sustituir ciertos recursos (agua, aire), y el aprovechamiento de los diferentes recursos naturales” (Jaquenod, 2004: 305).

Además, es importante tanto la influencia de las condiciones particulares del medio y la presión de los diversos fenómenos naturales, la disponibilidad de datos cualitativos y cuantitativos relacionados con la utilización de los recursos, como la irreversibilidad de algunos efectos derivados de la actividad humana.

En la Unión Europea, la variable ambiental irrumpe con fuerza tras la firma del Acta

Única europea,³ a partir de la cual el conjunto de políticas comunitarias debe integrar las cuestiones ambientales. Este documento supuso un giro extraordinario para la administración de los recursos naturales, puesto que todas las políticas desde la industrial, energética, turística, agrícola, educación, hasta el transporte, debieron adaptarse a los requerimientos de la gestión ambiental.

POLÍTICA AMBIENTAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Dentro del proceso de construcción europea, la Política Ambiental pretende alcanzar los siguientes objetivos:⁴

- Conservación, protección y mejora de la calidad ambiental.
- Protección de la salud humana.
- Utilización racional y prudente de los recursos naturales.
- Fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del ambiente.
- Lograr un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión Europea.

Asimismo, se basa en los principios de cautela y de acción preventiva, corrección de los atentados al ambiente, preferentemente en la fuente misma, y quien contamina paga. Las exigencias de la protección del ambiente deben integrarse

en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.

En este sentido, la Unión Europea considera en la elaboración de su política ambiental los datos científicos y técnicos disponibles, las condiciones del medio en las distintas regiones, las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción, el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

La política ambiental comunitaria se organiza básicamente en torno a distintos Programas de acción en materia de ambiente, que son pilares básicos de apoyo y a través de los cuales se pretende compatibilizar:

- a. La unidad de la acción comunitaria con las diversidades existentes entre los estados miembros.
- b. La coherencia de acciones y mayor efectividad dentro de un programa común.
- c. La compatibilización de la obligatoriedad del Derecho comunitario con la necesaria flexibilidad y respeto a la soberanía de los estados.

Los primeros Programas de Acción en materia de ambiente

Existe cierta afinidad entre el Primero y Segundo Programa, así como entre el Tercero y Cuarto. Se puede concretar la siguiente cronología (Jaquenod, 2002: 601):

- El *Primero* (1973-1976) establecía principios y objetivos orientados preferentemente a aspectos correctores de la lucha contra la contaminación en el aire y el agua.
- El *Segundo* (1977-1981), además de reiterar y profundizar los mismos contenidos del Primero, introdujo un importante y ambicioso capítulo dedicado al ruido.
- El *Tercero* (1982-1986) brindó al ambiente un carácter global y sistémico, y propugnó la incorporación de la materia ambiental en las demás políticas; resaltó la importancia de los aspectos preventivos, la utilización racional de los recursos naturales y del espacio, y da entrada al postergado sector del suelo.
- En el *Cuarto* (1987-1992) se reiteró la necesidad de concebir al ambiente como un componente esencial de las políticas, favorecer una política ambiental de transparencia informativa, alto nivel de protección de los recursos, mayor participación pública, biotecnología, agricultura biológica, entre otras cuestiones.
- En el *Quinto* (1993-2000) se seleccionan cinco sectores claves: industria, energía, turismo, transporte y agricultura que, debido a sus particulares repercusiones, la solución a éstas puede resultar mejor desde la Unión Europea.

Así pues, estos Programas de acción comunitaria incorporan sectores clave así como objetivos, principios, metas, medidas y una serie de propósitos con la finalidad de administrar (o gestionar) los recursos naturales y culturales.

El Sexto Programa

El *Sexto Programa* de Acción Comunitaria en materia de ambiente (2001-2012), vigente hasta el 21 de julio de 2012,⁶ se centra en cuatro áreas prioritarias:

- Cambio climático.
- Naturaleza y biodiversidad.
- Ambiente y salud y calidad de vida.
- Recursos naturales y los residuos.

En cuanto al *cambio climático*, este Programa reconoce que constituye el principal reto para los próximos años. El objetivo en este ámbito es reducir las emisiones de gases de efecto invernadero hasta un nivel que no provoque cambios artificiales del clima de la Tierra.⁷

Entre los esfuerzos de la Comunidad por dar respuesta a los retos que plantean los cambios globales se encuentran:

- Integrar los objetivos del cambio climático en las distintas políticas comunitarias.⁸
- Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a través de medidas específicas con el fin de mejorar la eficiencia energética, utilizar mejor las energías renovables, fomentar los acuerdos con la industria y ahorrar energía.
- Desarrollar el comercio de derechos de emisión a escala europea.
- Mejorar la investigación en este ámbito.
- Mejorar la información facilitada al ciudadano en esta materia.

- Examinar las subvenciones energéticas y su compatibilidad con los desafíos que plantea el cambio climático.
- Preparar a la sociedad para el impacto del cambio climático (adaptación).

En el ámbito de la *Naturaleza y la biodiversidad*⁹ el propósito es proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales. Con el fin de alcanzar dicho objetivo, se proponen las siguientes acciones:

- Aplicar la legislación ambiental, principalmente en los ámbitos del agua y el aire.
- Ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva Seveso II.
- Coordinar las acciones de los estados miembros por parte de la Comunidad en caso de accidentes o catástrofes naturales.
- Estudiar la protección de los animales y las plantas frente a las radiaciones ionizantes.
- Proteger, conservar y restaurar los paisajes.
- Proteger y fomentar el desarrollo sostenible de los bosques.
- Establecer una estrategia comunitaria de protección de los suelos.
- Proteger y restaurar los hábitats marinos y el litoral, así como incluirlos en la Red Natura 2000.
- Perfeccionar el etiquetado, control y trazabilidad de los OMG.
- Integrar la protección de la Naturaleza y de la biodiversidad en la política comercial y de cooperación al desarrollo.

- Establecer programas de recopilación de información relativa a la protección de la Naturaleza y a la biodiversidad.
- Apoyar los trabajos de investigación en el ámbito de la protección de la Naturaleza.

El objetivo señalado por la Comunicación en *ambiente y salud*¹⁰ es alcanzar una calidad del ambiente que contribuya a garantizar la salud pública y, en este sentido, propone:

- Determinar los riesgos para la salud pública, incluida la de niños y personas de edad avanzada, y legislar en consecuencia.
- Introducir prioridades en materia de ambiente y salud en otras políticas y en la legislación relativa al agua, el aire, los residuos y el suelo.
- Reforzar la investigación en el ámbito de la salud y el ambiente.
- Establecer un nuevo sistema de evaluación y gestión de los riesgos de los productos químicos.
- Prohibir o limitar la utilización de los plaguicidas más peligrosos y garantizar que se aplican las mejores prácticas de utilización.
- Garantizar la aplicación de la legislación relativa al agua.
- Garantizar la aplicación de las normas sobre calidad del aire y definir una estrategia sobre la contaminación atmosférica.
- Adoptar y aplicar la directiva sobre el ruido.

Finalmente, en cuanto a los aspectos vinculados con la *gestión de los recursos naturales y de los residuos*, el objetivo es velar porque el consumo

de los recursos renovables y no renovables no supere el umbral de lo soportable por el ambiente, mediante la disociación de crecimiento económico y utilización de recursos, la mejora de la eficacia de la segunda y la reducción de la producción de residuos.

Por lo que se refiere a los residuos, el objetivo específico es reducir su cantidad final en 20% de aquí a 2010, y en 50% para 2050. Las acciones que se deberían emprender son las siguientes:

- Elaboración de una estrategia para la gestión sostenible de los recursos mediante el establecimiento de prioridades y la reducción del consumo.
- Fiscalización de la utilización de los recursos.
- Eliminación de las subvenciones que fomentan la utilización excesiva de los recursos.
- Integración del principio de utilización eficaz de los recursos en el marco de la política integrada de los productos, los sistemas de concesión de la etiqueta ecológica, los sistemas de evaluación ambiental, etc.
- Diseño de una estrategia de reciclado de residuos.
- Mejora de los sistemas existentes de gestión de residuos e inversión en la prevención cuantitativa y cualitativa.
- Integración de la prevención de la producción de residuos en la política integrada de los productos y en la estrategia comunitaria relativa a las sustancias químicas.

La Comunicación señala que, con el fin de hacer frente a los retos que se plantean en la actualidad

en materia de ambiente, es preciso superar el enfoque estrictamente legislativo y sustituirlo por otro estratégico. Este enfoque deberá utilizar instrumentos y medidas diferentes para influir en las decisiones adoptadas por las empresas, los consumidores, los políticos y los ciudadanos.

Mecanismos

La colaboración con el mercado podría articularse en torno a diversos mecanismos:

1) Una aplicación más amplia del sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (EMAS). Éste es el Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Ambiental (Eco-Management and Audit Scheme), puesto a disposición de organizaciones que de forma voluntaria deseen evaluar y mejorar su comportamiento ambiental y difundir la información pertinente relacionada con su gestión medioambiental, al público y a otras partes interesadas. EMAS es símbolo de la gestión ambiental moderna, de la transparencia y de la participación ambiental, y está concebido como un sistema de mercado. EMAS está gestionado por los Estados Miembros de la Unión Europea.

El objetivo específico de EMAS es promover la mejora continua del comportamiento ambiental de las organizaciones mediante: la implantación de Sistemas de Gestión Ambiental; la evaluación sistemática, objetiva y periódica del funcionamiento de los sistemas de gestión; la difusión de la información sobre el comportamiento ambiental de la organización;

el diálogo abierto con el público y otras partes interesadas; la formación del personal de la organización, de forma profesional y permanente, que conlleve a la implicación activa en la mejora del comportamiento ambiental.

2) El fomento de la publicación por las empresas y las corporaciones de sus resultados ecológicos y del respeto de las exigencias en materia de ambiente por parte de las mismas. La transparencia en la comunicación de la triple cuenta de resultados de las actividades de empresas, corporaciones y organizaciones en general, en la cual se transmite la política que está llevando a cabo en los distintos sectores de actuación, representa un valor añadido de importante repercusión social y beneficio para las instituciones.

3) La introducción de sistemas de recompensa para las empresas respetuosas con el ambiente. Por medio de incentivos fiscales que fortalezcan a las organizaciones, de modo tal que puedan actuar ambientalmente responsables y reciban respuestas favorables por parte de los consumidores.

4) El fomento de los acuerdos voluntarios, a través de informes anuales o memorias de responsabilidad social; por ejemplo, el Ministerio de Defensa de España (2010: 100-102), destaca que 84% de las grandes bases, acuartelamientos y establecimientos han adoptado un sistema de gestión ambiental; se ha evitado la emisión de 115 370 toneladas de CO₂ equivalente al resultado de la compra de 10% de energía verde; el buque Juan Carlos I, de contaminación cero, depura 99.3% de los

residuos que genera durante su actividad en el mar; mediante el uso y gestión sostenible de agua, se ha obtenido un ahorro medio estimado de 150 926, 000 litros de agua.

5) El establecimiento de una política integrada de los productos. Controlar y realizar el seguimiento del ciclo de vida de los productos, desde la adquisición o producción de materias primas hasta su eliminación final. Es decir, seguir un procedimiento con enfoque sistemático de “principio a fin” en la materia, energía, diseño y los impactos derivados de la fabricación, uso y eliminación de productos; en definitiva, “de la cuna a la tumba”.

6) La promoción de la utilización de la etiqueta ecológica y de la evaluación de su eficacia. Cabe señalar que la etiqueta ecológica es un distintivo otorgado a ciertos productos y servicios que acredita que en su proceso de fabricación, comercialización, utilización, eliminación o realización se ha minimizado el riesgo de causar daños a la salud humana o al ambiente. Es un logotipo claramente visible que indica al consumidor que un organismo público independiente ha comprobado que el producto o servicio cumple con estrictos criterios ecológicos y de rendimiento.

El objetivo del sistema comunitario de concesión de etiqueta ecológica es, por un lado, fomentar los productos con un impacto reducido en el ambiente en relación a los demás productos y servicios de la misma categoría, y por otro lado, proporcionar a los consumidores orientación e información exacta y con base científica sobre los productos y servicios.

7) La promoción de una política de contratación pública respetuosa con el ambiente, implementando, por ejemplo, códigos de buenas prácticas ambientales redactados de forma clara, sencilla y secuencial, que sean herramientas de trabajo para la gestión práctica y normalizada, en los que se recoja un conjunto de buenas prácticas, metodologías, iniciativas y experiencias para la gestión responsable, respetuosa y ambientalmente compatible y equilibrada. Los códigos de buenas prácticas ambientales deben ser adaptables a cada realidad y responder a éstas.

8) La adopción de la legislación sobre responsabilidad ambiental (Gobierno de España, 2007). La responsabilidad ambiental es una responsabilidad ilimitada, pues el contenido de la obligación de reparación (o, en su caso, de prevención) que asume el operador responsable consiste en devolver los recursos naturales dañados a su estado original, sufragando el total de los costes a los que asciendan las correspondientes acciones preventivas o reparadoras.

Al enfatizar la restauración total de los recursos naturales y de los servicios que prestan, se prima el valor ambiental, el cual no se entiende satisfecho con una mera indemnización monetaria. La responsabilidad ambiental es, por último, una responsabilidad de carácter objetivo en la que las obligaciones de actuación se imponen al operador al margen de cualquier culpa, dolo o negligencia que haya podido existir en su comportamiento.

Se completa de esta manera el marco legal de protección de los recursos naturales, pues los

daños ambientales originados en la comisión de infracciones administrativas o penales ya estaban tipificados por las distintas normas sectoriales, las cuales venían estipulando de ordinario la obligación de restitución de los perjuicios derivados de tales actuaciones infractoras. Además, de esta manera se hace efectivo el principio de que “quien contamina, paga” al trasladar los costes derivados de la reparación de los daños ambientales desde la sociedad hasta los operadores económicos beneficiarios de la explotación de los recursos naturales.

La dimensión reparadora del régimen de responsabilidad ambiental no debe, en ningún caso, minusvalorar su dimensión preventiva. Antes, al contrario, debe ser objeto de especial atención, tanto en su regulación como en su aplicación administrativa, pues no hay mejor política conservacionista que la de prevención frente a los daños ambientales. Esta visión justifica la universalización que de las obligaciones en materia de prevención y evitación de daños ambientales realiza la ley, haciendo extensiva su adopción para todo tipo de actividades y frente a todo tipo de comportamientos, tanto dolosos o negligentes, como meramente accidentales o imprevisibles.

Acciones

Dentro del *Sexto Programa*, para implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos, se sugieren las acciones siguientes:

- a) Ayudar a los ciudadanos a medir y mejorar su comportamiento ecológico.
- b) Ofrecerles más información de calidad referida al ambiente.

Con el fin de tener en cuenta el ambiente en la gestión y ordenación del territorio, se proponen las siguientes acciones:

- 1) Publicar una comunicación sobre la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio.
- 2) Mejorar la aplicación de la directiva sobre la evaluación de las repercusiones sobre el ambiente.
- 3) Difundir las mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible, incluida la del espacio urbano.
- 4) Integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria.
- 5) Estimular medidas de carácter agroambiental en el marco de la política agrícola común.
- 6) Crear una asociación para una gestión sostenible del turismo.

El Sexto Programa de Acción prevé la adopción de siete estrategias temáticas:

- Contaminación atmosférica.
- Medio marino.
- Uso sostenible de los recursos.
- Reducción de los residuos y el reciclado.
- Uso sostenible de los plaguicidas.
- Protección de los suelos.
- Ambiente urbano.

Estas estrategias se apoyan en un enfoque global temático, más que en determinados contaminantes o tipos de actividad económica (como ocurría antes). Fijan objetivos a largo plazo, fundamentados en la evaluación de los problemas de ambiente y en la búsqueda de una sinergia entre las diferentes estrategias. Constituyen igualmente una ocasión para simplificar y aclarar la legislación existente.

El Sexto Programa propone un claro enfoque para elaborar las medidas ambientales, con el fin de que las partes afectadas y el público en general participen en mayor medida en su aplicación. Este enfoque incluye un amplio diálogo y la participación de la industria, de las ONG y de las autoridades públicas.

Evaluación: progresos y deficiencias

La evaluación del *Sexto Programa* (Comisión Europea, 2011), si bien arrojó progresos y resultados satisfactorios en política ambiental, también determinó deficiencias en su aplicación. El Comisario Janez Potočnik ha declarado:

Hemos conseguido buenos resultados, pero no siempre tan buenos como esperábamos. Resulta necesaria una mejor aplicación de las normas de la UE por parte de los Estados miembros para acabar con el desfase entre las ambiciones legislativas del 6º PAM y sus resultados finales. Nuestro objetivo actual es pasar de paliar la degradación del medio ambiente a prevenirla. La evaluación final del Programa inspirará la puesta en marcha de un

amplio debate público encaminado a definir las orientaciones de la política de la UE en materia de medio ambiente durante los próximos años.¹²

Durante la última década, el Sexto Programa de acción en materia de ambiente ha contribuido a que la legislación ambiental aborde casi todos los ámbitos de este tema.

Los principales logros registrados en materia ambiental en los últimos 10 años han sido la ampliación de la Red Natura 2000 hasta abarcar casi 18% de la superficie terrestre de la Unión Europea, la introducción de una política general sobre sustancias químicas y la acción política en relación con el cambio climático.

Sin embargo, hay que avanzar en lo referente a la mejor aplicación de las normas y objetivos acordados por la Unión Europea y mejorar la protección de la biodiversidad, el suelo y la calidad del agua. Es evidente que la disociación de crecimiento económico y utilización de recursos no se ha traducido en una disminución global en el uso de los mismos. Se impone la aplicación constante de los principios de precaución y prevención.

Esta evaluación final del Sexto Programa indica que la inmensa mayoría de las medidas formuladas en ese programa se han completado o se están completando. Las siete estrategias temáticas definidas: aire, plaguicidas, prevención de residuos y reciclado, recursos naturales, suelo, medio marino y medio urbano, se elaboraron con el propósito de consolidar la política. Algunas estrategias impulsaron nuevas políticas, mientras que otras se centraron en mayor medida en la

revisión de las medidas vigentes para mejorar su coherencia y hacer frente a lagunas concretas.

El Programa logró proporcionar un marco global para la política ambiental. Sirvió como referencia para los estados miembros de la Unión Europea y para las autoridades locales, a la hora de defender la política ambiental frente a exigencias políticas con las que podría entrar en conflicto, garantizando una financiación adecuada y proporcionando previsibilidad a las empresas. También contribuyó a crear una voluntad política de cara a la adopción de calendarios y objetivos eficaces, así como a su aplicación subsiguiente.

No se ha podido probar que el Sexto Programa haya sido un factor dominante en lo relativo a la adopción de legislación en materia ambiental durante la última década, lo que se explica en parte por la formulación del Programa, que incluía un abultado número de medidas, las cuales eran muy diversas en ámbito y efecto.

No obstante, las partes interesadas creen que la aprobación del Programa en 2002 por el Consejo y el Parlamento Europeo mediante codecisión, le confirieron mayor legitimidad y contribuyeron a crear un mayor sentimiento de responsabilidad de cara a las propuestas políticas siguientes. La aplicación inadecuada del Derecho de la Unión Europea en materia de ambiente por parte de los estados miembros también se ha considerado con claridad un factor restrictivo.

Este Sexto Programa ha llegado a su último año, pese a ello, la Comisión de la Unión Europea sigue fomentando una política ambiciosa en

materia ambiental, la cual forma parte integrante ahora de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este contexto está previsto un documento sobre la eficiencia en el uso de recursos para alcanzar el reto de una Europa eficiente para 2050.

Esta evaluación sienta las bases para un nuevo diálogo entre las instituciones de la Unión Europea: Comisión, Consejo, Parlamento conjuntamente con la sociedad civil y las empresas. El objetivo es conseguir un consenso sobre las orientaciones estratégicas de la política ambiental a efecto de garantizar una amplia implicación y asegurar la movilización para la acción.

Por ello, la Comisión estudiará cómo el nuevo Programa en materia de ambiente podría aportar valor añadido a la política ambiental en un entorno de rápida evolución como es el de la Unión Europea.

DEL CONFLICTO AL CONSENSO

La gobernanza integrada a todas las actividades humanas es, asimismo, una herramienta especialmente válida al servicio de la armonización de intereses entre países que comparten los mismos sistemas naturales y, en ocasiones, su administración genera problemáticas propias de este tipo de recursos naturales (compartidos), debido, precisamente, a la poca flexibilidad existente en la gestión.

Las cuestiones relacionadas con la disponibilidad y acceso a recursos naturales

suelen generar ciertos problemas, en los cuales la intervención con buena gobernanza contribuiría a garantizar un futuro más tranquilo, seguro y libre de disputas o conflictos por recursos. En síntesis, en ocasiones aunque el verdadero motivo de los conflictos no haya sido exactamente el uso de un determinado recurso, sí ha sido causa para bloquear la necesaria tranquilidad la falta de acuerdo sobre su utilización.

Es evidente que la escasez de recursos naturales, especialmente los esenciales como el agua –en cantidad, calidad, acceso y disponibilidad adecuadas– propicia un grado de riesgo de inestabilidad, favorece situaciones de tensión social, política, económica, cultural, pudiendo provocar enfrentamientos de gran violencia aunque no necesariamente a gran escala. Asimismo, en algunos países en desarrollo “la reducción de las tierras cultivables, implicará una precarización tal de los medios de subsistencia que sus habitantes no tendrán más remedio que morir o migrar, avivando, en el curso de sus desplazamientos, antiguas tensiones étnicas que pueden degenerar en conflictos” (Beaumont, 2010: 173).

Por otra parte, entre menos sea la cantidad de recursos naturales, mayor es la posibilidad y proximidad de conflictos y, a su vez, si a esa poca cantidad se suma desigual distribución y asignación, mala gestión y ausencia de gobernanza global, lo más probable es que se luche por conseguir el recurso en condiciones adecuadas de calidad, cantidad y disponibilidad, ejercitando el elemental derecho humano a una vida digna.

Las contiendas, invasiones y guerras ocupan un lugar destacado como desencadenante o agravante de situaciones críticas, que desestabilizan las posibilidades de la buena gobernanza,

las pérdidas de cosechas por destrucciones, requisas o huida de la población, las penalidades que ésta sufre cuando su territorio se convierte en escenario de la contienda, las epidemias que ven facilitada su difusión por los movimientos de tropas y civiles son elementos que están detrás de las fuertes alzas de mortalidad de 1809 en Galicia, Asturias o Cataluña. También es frecuente la destrucción de cultivos y el corte de las líneas normales de suministro de alimentos. Como resultado de la escasez se dan niveles tan altos de carestía que suelen provocar mortalidad por hambre (Brailovsky, 2009: 34).

La buena gobernanza se orienta a evitar desde el origen y a prevenir el posible surgimiento de tensiones, apoyando el éxito de la política y, consecuentemente, la conservación y uso compatible y equilibrado de los recursos naturales. En la exposición de motivos de la Ley 6/2001:¹³ “Uno de los principios básicos que debe informar toda política ambiental es el de la prevención. Por dicha razón, los sucesivos programas de las comunidades europeas sobre ambiente han venido insistiendo en que la mejor manera de actuar en esta materia es tratar de evitar, con anterioridad a su producción, la contaminación o los daños ecológicos, más que combatir posteriormente sus efectos”.

El Segundo Programa de acción en materia de ambiente de las Comunidades europeas¹⁴ al hacer referencia a los objetivos y principios de la política ambiental europea indica que la mejor consiste en evitar, desde el origen, la producción de contaminación de desechos en lugar de combatir posteriormente sus efectos.

La más ventajosa estrategia desde la buena gobernanza se articula en la prevención, por ello “La necesidad de conservar, defender y mejorar el ambiente, es decir, de prever que no se produzcan hechos que deterioren la Naturaleza, es el Principio rector de la política ambiental que obliga al Estado a actuar dentro de esquemas planificados, por lo cual sus políticas tienen un fin preventivo antes que reparador, ya que la primera función sería conservar las condiciones ambientales propicias para una alta calidad de vida” (Martínez, 1978: 39).

Asimismo, una respuesta en consonancia con la mejor gobernanza ambiental radica en comprender, desde las bases, la complejidad ambiental que “desencadena una revolución de pensamiento, un cambio de mentalidad y una transformación del conocimiento, para construir una nueva racionalidad y un nuevo saber, que orienten la construcción de un mundo sustentable, justo y democrático” (Leff, 2002: 356-357).

En el marco de una gobernanza global, la política ambiental requiere reforzar el aspecto preventivo e integrar los requisitos ambientales en las demás políticas: económica, industrial, agrícola, energética, turística, social y del transporte.

Recursos naturculturales y política están, en esencia, interconectados, de allí que sea una cuestión clave reforzar las decisiones económicas y de planificación desde la buena gobernanza, evitando dispersión en la toma de decisiones de los responsables de la administración ambiental.

CONCLUSIONES

Al considerar a la buena gobernanza como una herramienta integradora para la correcta administración de los recursos naturculturales, las decisiones, desde la precaución a la efectiva aplicación de las medidas, estarán enlazadas.

En la buena gobernanza la coordinación es clave, así como el seguimiento en las distintas fases de actuación, seleccionando el enfoque que mejor corresponda a las características geográficas, sistemas naturculturales, marco político, institucional y normativo, apoyándose en la ciencia, en la mejor tecnología disponible, y en valoraciones, inventarios y datos actualizados.

De esta forma es posible obtener el resultado esperado en función de las características propias de cada realidad.

Por el contrario, cualquier desequilibrio en el proceso de articulación de la buena gobernanza, desestabilizará la posibilidad de resultados óptimos, debilitando la esencia propia de esta herramienta al servicio del cuidado ambiental holístico.

De allí que se requieran profesionales formados con una visión amplia de la realidad, que tengan capacidad para liderar y articular

en los casos concretos los ajustes necesarios. A través de la buena gobernanza ambiental podrán diseñar y poner en acción un estilo alternativo de desarrollo que sea compatible y equilibrado, aprendiendo, comprendiendo y aprehendiendo, a su vez, la complejidad de la trama de relaciones. Sin embargo, no significa que sean tan complicadas que la imposibilidad nuble de vacío la buena gobernanza. Es el ser humano quien debe reconocer que forma parte de esa realidad, con la cual interacciona desde antes de nacer. Es decir, está necesariamente implicado en esa buena gobernanza.

Para que los resultados de la buena gobernanza sean satisfactorios es preciso integrar cambios en los patrones de conducta que, desde la eficiencia, la hagan viable; los comportamientos son “influenciados por una gama completa de factores sociales y políticos que pueden ser cambiados y desarrollados por partidos políticos, grupos de presión, organizaciones voluntarias, comportamiento individual y actividad cultural” (Jacobs, 1995: 466).

En conjunto, la buena gobernanza de los recursos naturales favorece la compatibilidad entre las necesidades ambientales, sociales, económicas y culturales, desde el conocimiento, la inteligencia y la innovación.

NOTAS

- ¹ Posición que apoya la Teoría Gaia de James Lovelock.
- ² Nació en el año 23 y falleció en el 79.
- ³ Es un neologismo (Jaquenod, 2011). Indica la fusión o la consideración conjunta de los recursos naturales y los culturales, en indisoluble trama de relaciones.
- ⁴ Documento firmado en Luxemburgo, el 17 de febrero de 1986.
- ⁵ Acta Única Europea (1986). Artículo 130R.
- ⁶ Aprobado por Decisión 1600/2002/CE (DOCE L 242, 10/9/02).
- ⁷ El objetivo de la Unión Europea, a corto plazo, es alcanzar los objetivos del Protocolo de Kioto, es decir, reducir en 8% las emisiones de gases de efecto invernadero a 2012 con respecto a los niveles de 1990. A un plazo más largo, 2020, sería necesario reducir dichas emisiones entre 20 y 40% mediante un acuerdo internacional eficaz.
- ⁸ Especialmente en las políticas de transporte y energía.
- ⁹ Es confusa esta denominación, ello en el sentido que la biodiversidad es también naturaleza.
- ¹⁰ La mezcla de terminología puede conducir a interpretaciones equívocas, puesto que en el vocablo “ambiente” se integran naturaleza y biodiversidad.
- ¹¹ Véase Comisión Europea (2011), Comunicado de Prensa del 31 de agosto.
- ¹² De 8 de mayo, modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación del impacto ambiental, Madrid.

¹³ El período que abarca el Segundo Programa es 1978-1981.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Aguilar, Grethel y Alejandro Iza (2009), *Gobernanza del Agua en Mesoamérica Dimensión Ambiental*, Bonn, Alemania, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) Gland, Suiza/Centro de Derecho Ambiental de la UICN.

Beaumont, Serge (2010), *Le Monde. Atlas de las migraciones*, Valencia, Akai.

Brailovsky, Antonio E. (2009), *Historia ecológica de Iberoamérica II*, Buenos Aires, Kaicron/Capital Intelectual.

Comisión Europea (2011), *Evaluación final del Sexto Programa de Acción comunitaria en materia de ambiente y desarrollo sostenible*, Bruselas.

Gobierno de España (2007), *Ley 26/2007, 23 de octubre, de Responsabilidad ambiental*, Boletín Oficial del Estado, España.

Iza, Alejandro y Marta Rovere (2006), *Gobernanza del agua en América del Sur: dimensión ambiental*, Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, Unión Mundial para la Naturaleza/ Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

Jacobs, Michael (1995), *Economía verde*, Bogotá, TM Editores/Ediciones Uniandes.

Jaquenod De Zsögön, Silvia (2002), *Derecho ambiental*, Madrid, Dykinson.

——— (2004), *Derecho ambiental*, Madrid, Dykinson.

Jiménez Bautista, Francisco (2011), *Racionalidad pacífica. Una introducción a los Estudios para la paz*, Madrid, Dykinson.

Leff, Enrique (2002), *Saber ambiental*, México, PNUMA/Siglo XXI/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.

Leonard, Annie (2010), *La historia de las cosas*, España, FCE.

Martínez, José Francisco (1978), *Delito ecológico*, Colombia, Consejo de Publicaciones/Universidad de Los Andes.

Ministerio de Defensa de España (2010), *Memoria Responsabilidad Social*, España, Secretaría General Técnica.

Morin, Edgar (1997), *Pensamiento complejo*, Madrid, Paidós.

RAE (Real Academia Española) (2001), *Diccionario de la Lengua Española*, España, 22ª ed.

Unión Europea (1986), *Acta Única Europea*, Luxemburgo, Comisión Europea.