

2 OCT 2010

***LOS COMPROMISOS Y LA LEGISLACIÓN "VERDE",
SU ESTADO MUNDIAL DE CUMPLIMIENTO Y EL "EFECTO 2000":
EL EJECUTIVO, EL LEGISLATIVO Y EL ORGANO OFICIAL DE CONTROL
DEL PAÍS ANTE LA PROBLEMÁTICA MEDIO-AMBIENTAL***

Conferencia Magistral
presentada el 21 de octubre de 1998 por

Angel González-Malaxechevarria
Consultor Internacional
Gobernabilidad, Gestión Financiera y Auditoría

en el

Primer Congreso de Auditoría Gubernamental

organizado por la

Contraloría General de la República de Panamá
22 y 23 de Octubre de 1998
Ciudad de Panamá, Panamá

- Medio ambiente - congresos, conferencias, etc. SPA 333.72
- Congresos y conferencias - fauna marítima G589c 1998 e.1

9117N.28294

INDICE

	Página
Notas Personales.....	1
El Gazapo del Monje	2
Responsabilidad Ambiental.....	2
Los Parámetros de la “Cuestión Medio-Ambiental”	3
De la Retórica a la Acción: Los Grandes, los Medianos y los Pequeños Frente a los Compromisos Medio-Ambientales.....	4
La Situación Actual de Degradación Medio-Ambiental.....	7
Volvamos Ahora a Panama: Una Cuestión de Competencia.....	10
Las Responsabilidades del Estado en Materia Medio-Ambiental.....	11
El Criterio “Posición-Situación-Respuesta”.....	12
Nivel Nacional o Federal.....	13
Nivel Regional o Provincial.....	13
Nivel de Gobiernos Locales.....	14
El Organismo Superior de Fiscalización y Control (OSF) como Macro-Empresa de Auditoría Nacional o Regional.....	15
El OSF como Empresa de Auditoría Ambiental Dos Niveles	18
Hacia un “Nuevo Ambientalismo” y su Reflejo en el Organigrama y Funciones de los Organos Oficiales de Control.....	19
Conclusiones y Recomendaciones.....	21
Aplicación de la Auditoría Social.....	24

22.10.10
107 07/20

***Los Compromisos y Legislación "Verde", su Estado Mundial de
Cumplimiento y el "Efecto 2000":
El Ejecutivo, El Legislativo y el Organismo Oficial de Control del País
ante la Problemática Medio-Ambiental***

Colegas Panameños:

Debo comenzar presentándoos algunas consideraciones que caen forzosamente en el entorno personal.

Notas Personales

No es para vosotros ninguna novedad que los que, por razones de nuestra ocupación profesional, nos mantenemos en el candelerero -- algunas veces más de lo prudentemente aconsejable -- pecamos de asirnos a un ego que con frecuencia es mal interpretado "sotto voce", cuando no abiertamente denostado. Pero os diré sin ambages que habiéndome ya dirigido a vosotros apenas en Mayo de este año (durante el magnífico XI Congreso Nacional de Contadores) vuestra llamada de nuevo me sugiere que alguna semilla dejé yo en esta tierra, caliente y fraterna, y de que es abrumadoramente mayor el número de mis amigos llanos, que el elitista "establishment" profesional, poco acostumbrado, por lo que he observado, a escuchar críticas a su actuación, por más que éstas sean presentadas dentro del mayor espíritu constructivo posible.

La segunda nota personal tiene que ver con el mismo título de la Conferencia. Os tengo que confesar que la referencia al "Efecto 2000" es pura estrategia de astuto conferencista. Está ligado al comentado, saturado, abusado, desnaturalizado, diluido ... esperanzador, "nuevo Milenio". ¿Os habéis dado cuenta que todo el mundo ha dejado sus intenciones de arrepentimiento, sus promesas de cambio, sus programas de acción, su "ahora si es verdad que la cosa va a ir en serio", precisamente para el comienzo del nuevo Milenio? Pero, vamos a ver ¿cuando comienza el nuevo Milenio? ¡Pobre Milenio! A él me refería en la conferencia "*El Auditor ante las Expectativas de la Sociedad Civil*", que presenté a los colegas peruanos en la aristócrata y colonial Arequipa, el 31 de octubre de 1996, con ocasión del Seminario Regional Interamericano de Contabilidad. Les decía en esa oportunidad:

"... no puedo dejar de ver con suspicacia este diferimiento de cumplimiento de planes ... para el Nuevo Milenio. No entiendo la intención de comenzar con las "nuevas auditorías" el año 2.000, cuando ya las tenemos ante nosotros.

No dejen para el año 2.000 lo que puedan hacer en 1997. No usemos el Milenio como excusa. En el año 2.000 no van a hacer nada aquellos individuos que tampoco piensan hacer nada en 1997."

Pues bien, con un año de diferencia, esta admonición es igualmente válida

El Gazapo del Monje

Pero es que la llegada del nuevo milenio ha supuesto también una bizantina discusión sobre cuando termina en realidad el actual y cuándo da comienzo el próximo. Y ahora resulta que un humilde monje, "Dionisio, El Escita" o "Dionisio El Exiguo" (proveniente de un país situado en los confines de la Antigüedad, tal vez Armenia) estableció equivocadamente, a mediados del Siglo VI de nuestra Era Cristiana, la fecha del nacimiento de Cristo, con un retraso de cinco años: en el 754 de Roma, en lugar del 749. Y mirad por donde, se deduciría de este hecho que es indiferente polemizar sobre si el nuevo Milenio empieza el 31 de diciembre del año 2000, o el 1 de enero del 2001. En realidad, gracias al traspás cronológico del monje de marras, el nuevo milenio ... ya comenzó hace más de seis años.

Pero el ahora cabalístico año 2.000 encierra un "efecto" adicional, de características tan dañinas que de no ser corregidas a tiempo -- a un costo realmente multi-millonario -- pueden crear serias distorsiones de registro contable-financiero (y ahora sí entro en nuestros dominios) en las empresas privadas y en la públicas. Gobiernos europeos, y también americanos, comenzaron desde antes de 1997, a adoptar las medidas necesarias para evitar el "efecto 2.000". La sesuda IFAC, o FINC, nuestro punto de referencia profesional en materia contable y financiera, ha sentido la necesidad de emitir el pasado Julio su "International Auditing Practice Statement 1001" bajo el nombre "Implicaciones del Problema del Año 2.000 para los Administradores y los Auditores", en el que advierte a las empresas sobre las consecuencias que derivan del hecho que donde las computadoras (u "ordernadores", como se denominan, tal vez con mayor precisión técnica, en los países mediterráneos) identifican el año 2.000 utilizando únicamente dos dígitos: cabe la posibilidad de que los dígitos "00" puedan interpretarse equivocadamente (por ejemplo como 1900) lo que causara errores o fallas operativas en los sistemas computarizados. Además, algunos de estos sistemas no ejecutan correctamente los cálculos cuando se trata de fechas que comienzan con 1999. Y, para coronar la situación, al año 2.000 se le ha ocurrido ser bisiesto y no todos los ordernadores reconocen como válida la fecha nefasta del 29 de febrero del 2.000.

No es de extrañar que la IFAC, sombra tutelar de la profesión, advierta que puede surgir entre los auditores un "desfase de expectativa" (extensiva también a quienes preparan los estados financieros) sobre qué es lo que se espera que haga el pobre auditor -- émulo a veces de Dionisio, el Exiguo -- cuando se enfrente al problema del bendito Año 2.000.

Mientras vosotros, auditores, os encargáis de dilucidar esta situación, lo que ahora nos toca considerar es qué van a hacer, con el Año 2.000 pisándonos los talones, las distintas partes interesadas y afectadas por la nueva legislación panameña sobre el medio-ambiente.

Responsabilidad Ambiental

Podríamos comenzar por señalar que lo que denominaríamos "responsabilidad ambiental" tiene que ser tratado con la seriedad que se merece no sólo por el Gobierno sino, principalmente, por los diferentes estamentos de la sociedad civil y mercantil panameña.

En Europa, hace muy pocas semanas, la Comisión Europea recordó sin tapujos a los Ministros responsables del medio-ambiente de los países comunitarios, la necesidad de acelerar los esfuerzos que aseguren que las políticas nacionales “estén de verdad mejorando el medio-ambiente”. La bella ciudad de Copenhagen, capital de uno de los países del mundo en que el Gobierno y los ciudadanos, en excelente simbiosis ambientalista, poseen una conciencia y “cultura medio-ambiental” más adelantada, es también la sede de la Agencia Europea del Medio Ambiente. Pues bien, el Presidente de la Agencia, Derek Osborn, señalaba que de las **doce “áreas problemáticas”**, identificadas en 1993 en Europa con relación a la protección medio-ambiental, solamente una podía considerarse que había experimentado mejoras hasta 1998: “A los países les encanta decir que la cuestión (del medio-ambiente) va mejorando; pero el mensaje es que hay que redoblar los esfuerzos.” También en Europa, países como la Gran Bretaña, han pasado de las palabras y buenas intenciones a adoptar severas medidas. Hace unos pocos meses, el Ministro británico del Medio-Ambiente señalaba inequívocamente a un grupo de empresarios del país: “Si las empresas no comienzan a actuar voluntariamente (en materia de legislación sobre la protección medio-ambiental) no descarto la idea de recurrir a procedimientos coercitivos para hacerla cumplir”. Y les advertía este alto funcionario de la administración británica que dejaran de tratar la responsabilidad de la protección medio-ambiental como un ardid publicitario, y que se abocaran de verdad a “integrar los asuntos medio-ambientales en todos los sectores de sus empresas”

Tomad nota por favor, colegas, de varios apuntes importantes.

Primero, la protección medio-ambiental es materia de responsabilidad de toda gestión empresarial que sea consciente. Le corresponde a ella afrontar, de **manera voluntaria**, la gestión y costos de la protección y mantenimiento de los recursos naturales

Segundo, si no se materializa la “buena voluntad” de las empresas en proteger el medio-ambiente, los Gobiernos pueden **introducir legislación que obligue** en este sentido.

Tercero, “el movimiento se demuestra andando”. No basta hablar ni escribir, con destino a los ciudadanos -- clientes o consumidores - sobre el grado de convencimiento que los Directores de las empresas, privadas y públicas, tengan de la necesidad de proteger el ambiente, **hay que llegar a los hechos**, reflejados en medidas concretas y, a poder ser, situaciones fácticas que puedan ser cuantificadas.

Los Parámetros de la “Cuestión Medio-Ambiental”

Estas conclusiones nos dan pie para introducir los cinco pilares que, tal como veo la situación a nivel internacional desde mi periscopio de Washington, D.C., constituyen el “quid de la cuestión medio-ambiental”.

Estos elementos-clave son.

- la existencia de una **política y normativa** gubernamental -- equitativa y realista -- de protección ecológica y ambiental, y la **expresión de las respectivas responsabilidades** en los organigramas de las instituciones implicadas;
- la utilización de mecanismos idóneos de **supervisión**, cumplimiento y observancia de las leyes y reglamentos respectivos;
- la **formación**, con enfoque medio-ambientalista, de un equipo de técnicos de origen multidisciplinario.
- una **campana oficial de concientización** sobre el medio-ambiente que llegue a todos los estratos de la sociedad, comenzando por los **ciudadanos-niños**.
- la voluntad **política -- y solidaria --** por parte de los gobiernos, de cumplir con los mandatos y compromisos morales emergentes de las Conferencias Internacionales sobre Medio-Ambiente.

De la Retórica a la Acción: Los Grandes, los Medianos y los Pequeños Frente a los Compromisos Medio-Ambientales

Hay que recordar una efemérides histórica: en Junio de 1992 los representantes de 178 naciones se encontraron en Río de Janeiro para decidir qué medidas deberían adoptarse a fin de promover un desarrollo sustentable desde la perspectiva medio-ambiental y social. El Banco Mundial, y expertos connotados del entorno ambiental reconocen que el programa que se sugirió en el gran cónclave ecológico, no ha sido fácil ni suave de seguir. En efecto, los formuladores de la política ambientalista en todos los países -- y en primer término **los de mayor grado de desarrollo** -- se han tenido que enfrentar a las complejidades derivadas de los dos componentes básicos de la cuestión:

- la protección medio-ambiental, y
- el sostenimiento del **crecimiento económico** en función de desarrollo.

Fue a través de la "Agenda 21", como los líderes políticos se comprometieron a alcanzar un **desarrollo duradero**, con lo que esta Agenda se convirtió en el acuerdo central que emergió de la mencionada Conferencia de la Tierra en Río. Los seis temas bajo los que se organizaron los programas de actividades y medidas a adoptar constituyen un impresionante desafío para cualquier país, desarrollado o en proceso de desarrollo (y ojalá las medidas de defensa y protección que haya adoptado, o prevea adoptar, el Gobierno panameño respondan a esta inquietud universal):

Estos son los referidos programas sectoriales

- calidad de la vida
- utilización eficiente de los recursos naturales
- gestión de los asentamientos humanos
- gestión de los desechos y desperdicios
- crecimiento económico sostenido

Veinticinco años después de la primera Conferencia de la Tierra en Estocolmo y siete años después de la de Río de Janeiro que acabamos de mencionar, se han producido ciertamente, progresos notables tanto en una concientización nacional de la problemática medio-ambiental, como en el cumplimiento de los compromisos contraídos en la materia. No ha sido esto suficiente, sin embargo.

No en vano, un estudio reciente del Banco Mundial, "Cinco Años Después de Río",¹ comienza con esta admonición:

Tiene que cambiar el **comportamiento humano** si se quiere lograr que el desarrollo económico sea sustentable.

Abundemos en esta idea. ¿Se incluye, como parte de este comportamiento, el de la **gran industria**? ¿Se incluye la **decisión política** en este comportamiento? ¿Es posible, en el entorno de la utopía, agregar al "comportamiento humano", al que se refiere el Banco Mundial, la idea de "**solidaridad humana**", que señalé anteriormente, por parte de los políticos y magnates industriales de todos los países: desarrollados, en proceso de desarrollo o en tránsito hacia una economía de mercado?

Ampliando de cinco a siete años, veamos cuál es la situación que han seguido los gobiernos después de la Conferencia de Río.

La Conferencia sobre el clima en Diciembre de 1997, en Kyoto, Japón, comprometió a los países participantes a reducir las emisiones de CO₂. El mundo desarrollado aceptó una reducción global del 5.02 en tales emisiones, que debería distribuirse así entre los principales bloques industriales y geográficos con mayor desarrollo del mundo:

Japón	-6%
Estados Unidos	-7%
Unión Europea	-8%

¹ "Five Years After Rio", Innovation in Environmental Policy (Environmentaliv Sustainable Development Studies and Monograph Series, No 18), The World Bank, Washington, D.C 1997

En esta cumbre de Kyoto la Unión Europea se había autoimpuesto el objetivo global de reducir sus emisiones de gases que provocan el **efecto invernadero** en un 8% para el período 2008-2012. Pues bien, los participantes en el Congreso Mundial de la Energía, reunidos en Houston, Estados Unidos, el pasado mes de setiembre escuchaban decir al Director General de Energía de la Unión Europea que, siguiendo la decisión reciente del gobierno de los Países Bajos (que confesaba su impotencia para lograr reducciones de sus emisiones), Alemania y Francia “se verán en la misma imposibilidad ... para cumplir el Acuerdo de Kyoto”. Lo sorprendente de esta situación, colegas, es que tanto Holanda como Alemania se clasifican entre los líderes a nivel mundial en materia de protección medio-ambiental. Alemania se había propuesto reducir su contribución al “efecto invernadero” nada menos que en un 21%; y Francia había aceptado la exigencia de estabilizar sus emisiones en la atmósfera. El mencionado representante de la Unión Europea advirtió que los objetivos reales que persiguen se han revelado “más ambiciosos de los que inicialmente habían establecido estos países”. En resumen: las previsiones de reducir las emisiones en Europa se han trastocado **por las demandas impuestas por el crecimiento económico**. ¡“Voi lá”!, que dirían los franceses.

Las perspectivas inmediatas no parecen presentarse más risueñas. Hace apenas unas semanas acaba de finalizar en Tokio, Japón, la Reunión Preparatoria de la próxima Conferencia Mundial de Cambio Climático. Es la siguiente cita en el proceso abierto en la ONU (en su búsqueda por reducir las emisiones de gases del “efecto invernadero”), a celebrarse en Buenos Aires dentro de unos días, a comienzo del próximo mes de noviembre. El objetivo es concretar buena parte de los acuerdos esbozados en Kyoto. Se trata, pues, de un encuentro preliminar. No obstante, varios de los 23 países asistentes al cónclave ambientalista de Tokio ya han dado muestras inequívocas de cuál será su posición en la Conferencia de Buenos Aires. Los Estados Unidos, por ejemplo, según manifestó su representante en la reunión, sigue queriendo involucrar a los países en proceso de desarrollo en los planes mundiales para resolver el problema de la contaminación. Ya en la Conferencia de Kyoto, la delegación norteamericana había solicitado que se aceptase el increíble concepto de “permiso para contaminar”, escondido bajo la máscara de “mecanismos flexibles”. De acuerdo a este sistema, dos países -- uno contaminante y otro no -- intercambian sus excedentes y sus déficits de emisiones de gases. Según esta fórmula los Estados Unidos contabilizarían como reducción propia de emisiones los niveles de polución que otro país deje de efectuar.

Y el 6 de este mismo Octubre de 1998 la Unión Europea insistió ante los fabricantes de automóviles en que limiten las emisiones de los vehículos nuevos vendidos en la Unión en el 2008, por encima aún de los 140 gramos de dióxido de carbono por kilómetro inicialmente previstos. Los 15 Ministros de Medio Ambiente reunidos en Luxemburgo establecieron como objetivo limitar a 120 gramos por kilómetro las emisiones de los vehículos y apoyaron la propuesta de la Comisión Europea para que en el futuro los compradores de los automoviles conozcan exactamente cuanto contaminan el medio-ambiente los vehiculos que produce y vende cada fabricante.

En resumen: “del dicho al hecho hay un gran trecho”. Adagio éste, que como podéis apreciar, tiene aplicación cuando se confronta lo que los gobiernos -- y las empresas -- “dicen estar preparadas para hacer o que hacen” en materia de protección medio-ambiental, con la realidad práctica -- y cuantificable -- de la situación de hecho.

La Situación Actual de Degradación Medio-Ambiental

¿Y cuál es la situación de hecho?

Os recomiendo leer el desgarrador **Informe sobre el Desarrollo Humano**, el estudio anual auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicado el mes pasado.

- De los 4.400 millones de habitantes que viven en los países en proceso de desarrollo, más de 2 mil quinientos millones carecen de asistencia sanitaria.
- De los 16.000 nuevos contagios que diariamente se producen en el planeta, más del 90% se producen en los países en proceso de desarrollo.
- En las últimas décadas se han eliminado siete millones de hectáreas de bosque tropical en Iberoamérica y el Caribe.
- El recalentamiento del planeta debido a las incontroladas emisiones de los países desarrollados, acabará por destruir muchos países en proceso de desarrollo
- Veinte países perderán parte de su territorio por la subida del nivel del mar causado por el calentamiento global.
- Los países industrializados han utilizado más de la mitad de la madera y tres cuartas partes del papel, todo ello procedente de la destrucción de los bosques tropicales en los países en desarrollo.

No en vano, Fernando Zumbado, Director Regional para América Latina para el PNUD y ex-Ministro de Vivienda de Costa Rica, declaraba en Madrid el 9 de setiembre pasado, al presentar el informe, que se trata de una “información subversiva ...”

Y para completar – siempre, como veis, tratando de presentaros los datos más recientes sobre la situación medio-ambiental en el mundo – haré referencia al “**Informe sobre el Estado del Planeta Vivo**”, que acaba de ser publicado por la World Wildlife Fund (WWF/Adena) y presentado simultáneamente en 20 países. Los técnicos a cargo del análisis de la situación medio-ambiental utilizaron dos parámetros:

- la “Previsión de Consumo” y
- el “Índice de Planeta Vivo” (IPV)

El primero significa el consumo per capita de los siguientes indicadores-clave del consumo humano y la contaminación tomados en 159 países, preparados por el Centro Mundial de Vigilancia de la Conservación y por la Federación de la Nueva Economía. Los indicadores son

- consumo de cereales y carne
- consumo de pescado marino
- producción de papel y madera
- consumo de agua dulce
- consumo de cemento
- emisiones de dióxido de carbono, CO₂

El IPV, que resulta el parámetro más novedoso, pretende reflejar la salud medio-ambiental del planeta y resumir su estado global. Concretamente, el IPV mide la presión que el terrícola ejerce sobre los distintos eco-sistemas naturales, sin olvidar la biodiversidad

Algunas de las conclusiones son:

- los eco-sistemas marinos se han deteriorado en un 30% entre 1970 y 1995
- la superficie de bosques disminuyó en un 10% entre los 25 años indicados
- la producción de madera ha crecido en un 75% desde 1960
- el consumo de cemento creció desmesuradamente -- 400% -- durante el mismo período
- la mitad de todos los eco-sistemas de agua dulce existentes en 1970 han desaparecido (y siguen desapareciendo a un ritmo del 6% anual)

Pero para que apreciéis, colegas, el juego de intereses -- políticos, industriales, económicos y, creo yo, hasta culturales -- que conforman el marco y entorno del medio-ambiente, en la misma reunión de hace unas semanas en Houston, la Comisionada Europea de Medio-Ambiente señaló en un comunicado, claramente dirigido a la posición de los Estados Unidos, que

“los países ricos deben demostrar su **determinación real** en la reducción de sus emisiones **antes de invitar** a los países en desarrollo a que contribuyan a resolver un **problema del que ellos no son responsables**”.

Y añadió la representante europea que debe crearse un mecanismo o sistema preciso que permita

- medir los esfuerzos de cada país, y
- sancionar o penalizar a los que no cumplan.

Vean pues colegas el enfrentamiento de titanes que tiene lugar en el escenario mundial; un enfrentamiento en el que los países no desarrollados parecen estar condenados a asumir simplemente la actitud de espectadores, cuando no de responsabilizarse también, en un reparto falto de equidad -- y solidaridad -- de los costos inherentes a la protección medio-ambiental.

Una conclusión que podría derivarse del estado de la degradación medio-ambiental que afecta al planeta, y conspicuamente a los habitantes del planeta, es como señalan los expertos del PNUD en el informe que he comentado anteriormente, que no es posible continuar con las actuales pautas de consumo: están poniendo en serio peligro el desarrollo sostenido de la humanidad. Podemos, pues, concordar con Richard Jolly, Coordinador del informe, en que

el mundo necesita pautas de consumo que

- no degraden la base de recursos naturales
- no destruyan el bienestar de otros, y que
- no dividan a las sociedades.

La segunda conclusión: existe un claro enfrentamiento entre los países industrializados y los tercermundistas respecto al origen, cuantificación del deterioro medio-ambiental, posibles soluciones y, sobre todo, la **cuota de responsabilidad moral y monetaria** que corresponde a cada uno. Hasta ahora, y a pesar de todas las Cumbres de la Tierra, se ha impuesto la tesis de los que más tienen. Situación ésta que afecta directamente al desarrollo ... de los sub-desarrollados.

He mencionado la expresión "responsabilidad moral" Porque en la práctica se admiten dos códigos de comportamiento: uno para los que explotan en nombre de los principios de industrialización y consumismo; y el otro, para aquéllos a quienes de hecho se les niega lo que el eminente político y rector universitario español, Gregorio Peces Barba, denomina "un nuevo derecho fundamental": EL DERECHO AL DESARROLLO, el derecho que expresa la reclamación de los que no están invitados, frente a los que participan en el banquete.

Volvamos Ahora a Panamá: Una Cuestión de Competencia

Amigos panameños, la realidad de cómo se protege el medio-ambiente en un país tan sensible al mantenimiento ecológico y de sus recursos naturales como el que vosotros teneis, se comprobará no por el hecho de contar con una legislación medio-ambiental que, por ser una de las últimas en aparecer en el mundo hispano-americano, quiero creer que sera también una de las mas completas.

No, no va ser juzgada la realidad medio-ambiental y ecológica panameña por las previsiones incluidas en la Ley, no va ser apreciada por lo que el **Gobierno diga que se ha logrado**, sino por la manera justa y transparente como sea aplicada en todos los estratos de la sociedad civil e industrial y por los logros efectivos y, a poder ser, referidos a números, que es lo nuestro.

He hecho ya mención a la normativa (leyes y reglamentos) medio-ambiental y, específicamente, a la vigilancia de que se observe y se dé cumplimiento a esa normativa. Y esto plantea la **gran cuestión de la competencia**.

¿A quién compete las responsabilidades -- explícitas e implícitas -- de carácter ecológico y medio-ambiental dentro del "triángulo de poderes" -- Legislativo, Ejecutivo, Judicial -- que, después de Montesquieu, han adoptado las modernas democracias?

Quisiera recordarles, colegas Panameños, que nuestra América -- tierra al fin de notables jurisconsultos ... y de legisladores a veces no tan notables -- ha irrumpido en el escenario nacional e internacional en los últimos veinte años con una cascada de leyes y decretos de carácter medio-ambiental. Desde la hermana República Dominicana hasta Chile, Argentina y Brasil, pasando por Venezuela, Colombia y Perú, y ahora, vuestro pequeño-gran país, Panamá -- y otros en la periferia centroamericana -- tienen sobrados motivos para preocuparse por la conservación de sus recursos naturales, selvas, tierras, ríos y, **no nos olvidemos, la herencia histórica y patrimonio arqueológico**, -- pre-colonial y colonial -- que también tiene que ser preservado desde una óptica ambientalista **integrada**, junto con ese criterio conservacionista que ya empieza a llamarse "ecoturismo". El término ha sido precisado por la Directora del Programa de Paz y Seguridad en el Instituto de Estudios de Políticas, de Washington, D.C. Se define como "viajes naturales planificados y realizados con responsabilidad a las regiones que conservan su medio-ambiente y contribuyen a mejorar el bienestar de la gente del lugar" ²

Sí, ya sé que en la cronología de leyes ambientales de la América Hispana hay otros países que estoy omitiendo; pero, os diré con sinceridad: no es por problema de espacio sino por flaqueza de memoria.

Las Responsabilidades del Estado en Materia Medio-Ambiental

¿Cómo deberían repartirse las responsabilidades ecológicas y medio-ambientales en un país de derecho, como lo es la República de Panamá?

Me van a permitir que haga referencia a algunas ideas que expuse en la Argentina el año pasado a los órganos de control representantes de los países del MERCOSUR.^{3/}

La Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo señalaba cuatro objetivos en su informe de 1991, "El Estado del Medio Ambiente".^{4/} Con algunas adaptaciones de mi propia cosecha, puede considerarse que es **responsabilidad del Ejecutivo Nacional**:

- formular una **Estrategia Nacional para el Desarrollo Sustentable Ecológico**
- definir, poner en marcha, evaluar y controlar el cumplimiento con las **políticas medio-ambientales** y ecológicas
- incorporar la problemática ambiental **al proceso de adopción de decisiones**, de manera tal que se progrese hacia un **desarrollo ecológicamente sostenido**
- proporcionar a los ciudadanos y otros colectivos interesados -- atención autoridades políticas -- **información transparente**, completa, fidedigna, sobre la condición medio-ambiental del país.

Corresponde, pues, al Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio o Secretaría de Medio Ambiente, **la responsabilidad de informar** regularmente a los ciudadanos sobre el "**estado medio-ambiental del país**" basado en los resultados de esa estrategia nacional.

En varios países desarrollados -- atención macroeconomistas del Gobierno -- la información de corte medio-ambiental está perfectamente integrada en la formulación nacional de la **política económica**. Este es el caso de los Países Bajos o el Canadá. Otros, como los países escandinavos, Australia o los EEUU, publican regularmente informes sobre las condiciones medio-ambientales de sus respectivos países. Gobiernos como el de Australia, por ejemplo,

3 "La Profesión Contable, el Control del Estado y la Estructura Medio-Ambiental. Los Organos de Control y los Ejecutivos Nacionales y Regionales ante la Problemática del 'Control de Cumplimiento Ecológico' ¿Quién es Responsable de Que en el Corredor Bioceánico?", Salta, República Argentina, 4 de abril de 1997

4/ Organization for Economic Cooperation and Development. "The State of the Environment" OECD, Paris, 1991.

preparan y distribuyen, a través del Ministerio respectivo, informes detallados y magníficamente presentados sobre "El Estado del Medio-Ambiente", con libre acceso al mismo por parte de la sociedad civil.²

Sí, ya estoy consciente que su país no está por ahora a la altura de los que se han mencionado, en términos físicos, demográficos o de desarrollo económico y social. Pero, "servata proportione", los técnicos y políticos del Gobierno Nacional pueden, y deben – "voluntad política", se dice en estos casos – tratar de implantar en el país alguna "estrategia medio-ambiental" basada en una adaptación inteligente y realista de los ejemplos mencionados y de los que voy a referir de seguidas.

El Criterio "Posición-Situación-Respuesta"

Buena parte de los países desarrollados están utilizando el esquema de la Organización para el Desarrollo y Cooperación Económica - OECD, de "posición-situación-respuesta" a los efectos de evaluar el estado de la información medio-ambiental.

El esquema prevea la existencia de indicadores

- de **presión medio-ambiental**, originada en las actividades agregadas y sectoriales
- de **condición (situación) medio-ambiental**, con base en los parámetros de calidad ambiental, calidad y cantidad de recursos naturales, y
- de **respuesta societaria**, a nivel sectorial, nacional e internacional.

A su vez, los indicadores anteriores se utilizan, respectivamente, para

- la **integración de la problemática ambiental** a las políticas sectoriales
- la **evaluación de la gestión ambiental** y la integración, en términos generales, de la problemática ambiental en las políticas económicas, y
- la **información al pueblo** y la sociedad civil sobre el estado del medio-ambiente.

^{2/}

Department of the Environment, Sports and Territories. "State of the Environmental Reporting" DEST, Canberra, Australia, 1994.

Nivel Nacional o Federal

Autoridades del Gobierno que puedan estar escuchándome, el **Sistema de Información Medio-Ambiental** debe abarcar:

- la condición de los principales sectores medio-ambientales, tales como
 - la tierra
 - el agua
 - el aire
 - las plantas indígenas
 - las especies animales autóctonas
 - las ruinas arqueológicas y los monumentos históricos
- el **compromiso del gobierno** de informar sobre la situación medio-ambiental, y garantizar el acceso público a la información ecológica y ambiental totalmente actualizada.
- el resultado de la **observancia de las obligaciones** asumidas por la Nación con entidades supranacionales tales como
 - los acuerdos derivados de las Conferencias de Río y Kyoto (¿quién se acuerda hoy de las recomendaciones de la Cumbre de la Tierra en Río?)
 - el Programa Medio-Ambiental de las Naciones Unidas.

Nivel Regional o Provincial

No recuerdo en estos momentos cuál es la división administrativa y territorial de la República de Panamá. Pero a los gobiernos provinciales, o sus equivalentes, corresponde:

- desarrollar un **programa de información** sobre el estado del medio-ambiente en su región
- contribuir al desarrollo de un **programa integrado** de inspección, evaluación e información sobre el estado regional del medio-ambiente (que pueda incluso ser utilizado posteriormente a nivel nacional)
- identificar los **indicadores** necesarios para la evaluación e inspección medio-ambiental a nivel regional (tal vez los indicadores a nivel regional podrían, también, ser utilizados a nivel nacional); y

- velar
 - por que la labor desarrollada a nivel regional resulte de beneficio mutuo para la totalidad del Estado nacional, y
 - por que no se dé lugar a duplicación de recursos por falta de coordinación adecuada.

Nivel de Gobiernos Locales

Y no podemos olvidar a la base de la pirámide administrativa pública del país. En efecto, los gobiernos locales (municipalidades, distritos, o cualquier otra denominación que se aplique a estos gobiernos), juegan un papel de importancia en el amplio espectro de la "**gestión medio-ambiental y el desarrollo sustentable**".

En primer lugar, hay que destacar **la contribución** que, en conjunto, pueden prestar en **la vigilancia del estado medio-ambiental** y el "perfil ecológico" de la región, y hasta del país en su totalidad. Observad, colegas, que varias de las responsabilidades que siguen y que corresponde a los Municipios, contribuirían, obviamente, a completar el marco de referencia de la conservación ecológica y protección medio-ambiental a nivel regional:

- planificación del **uso de la tierra**
- aprobación de **nuevos desarrollos urbanos**
- designación de subdivisiones y **áreas de construcción**
- control de **limpieza** de la vegetación
- **conservación** del suelo y de zonas verdes
- sistema de **recolección** de la basura
- sistema de **información geográfica local**
- desarrollo de posibles **indicadores** medio-ambientales
- establecimiento de un marco de referencia para **informar al ciudadano** sobre el estado de las condiciones medio-ambientales
- **estrategia de la gestión** medio-ambiental a nivel local

Es evidente, señoras y señores, que el tamaño y población de un país viene en función de sus territorios, regiones o comarcas y de la importancia relativa de cada una al conjunto del Estado. También es verdad que en toda región, estado, provincia o departamento, existen, a nivel

de los municipios, diversas graduaciones de tamaño, población, actividad industrial, agrícola o de servicios, desarrollo económico, y facilidades de desarrollo social, educativo y sanitario. Y, en vuestro caso, tal vez sea cierto que exista una disparidad notable entre la **ciudad capital**, la ciudad de Panamá, y el **conjunto** de pueblos, villas, aldeas y núcleos habitacionales desperdigados, y frecuentemente aislados, en la geografía regional.

Es necesario pues, autoridades políticas presentes, dentro de una racional política de **desconcentración** y **descentralización** del poder político-administrativo, y teniendo en cuenta los principios de **equidad social**, transferir a las regiones y gobiernos locales las competencias administrativas que afectan el desarrollo normal de la vida ciudadana. Se **incluye entre ellas**, de manera destacada, el **tratamiento de los asuntos ambientales**, la protección medio-ambiental, y los programas de concientización ecológica ciudadana. Esta transferencia debe ir precedida o, al menos, ser concurrente, con una **campana de capacitación** de los nuevos administradores.

*El Organo Superior de Fiscalización y Control (OSF)
como Macro-Empresa de Auditoría Nacional o Regional*

Si hasta ahora hemos hablado de la responsabilidad del Estado a sus tres niveles de administración política, debemos pasar ahora al Poder Legislativo y su Organo de Control Oficial.

Voy a tratar, por fin, del tema que sospecho se escondía detrás de la invitación que vosotros, amigos de la Contraloría General, me hicisteis de acudir hoy a este intercambio de ideas. ¿Y dónde quedamos nosotros -- os habréis preguntado -- en la "cuestión medio-ambiental"?

El OSF, según sea el mandato legal recibido (en algunos casos, de la propia Constitución de la Nación) y dependiendo obviamente de la "mezcla profesional" (especialistas en diversas disciplinas y de variada experiencia) que posea, puede **abordar la auditoría del sector público** bajo su jurisdicción a varios niveles,

Si el OSF **no ha sido dotado expresamente** de jurisdicción para efectuar "auditorías ambientales" (dentro de la concepción y alcance que mencionamos más adelante) siempre puede - mejor dicho, **debe** - incorporar a sus programas de trabajo la **evaluación y consideración contable-financiero-administrativa** derivada de la leyes de protección ambiental con impacto en la **situación financiero-económico-administrativa** de la repartición pública o ente estatal sujeto a su jurisdicción de fiscalización y auditoría.

En esto, la **responsabilidad técnica** del OSF de un país, sea de índole nacional, regional o municipal, no se diferenciaría de la que debe ser aceptada por una firma, despacho o estudio de auditores externos: de **extender su examen convencional** de auditoría, practicada de acuerdo con **normas internacionalmente aceptadas**, al tratamiento de los "asuntos ambientales". Posibles cuestiones a indagar (por vosotros, colegas de la Contraloría):

- ¿Posee la Unidad Económica sujeta a examen una "**política medio-ambiental**"?
- ¿Cuáles con los **riesgos** de índole medio-ambiental a que está sometida la Unidad Económica?
- ¿Qué procedimientos y práctica de "**gestión ambiental**" utiliza la entidad?
- ¿De qué manera el "**sistema de información gerencial**" tiene en consideración el impacto, en la operaciones, de las leyes de protección ecológica?
- ¿Se ha ajustado el **Plan Contable** y el respectivo "Código o Catálogo de Cuentas" para incorporar en él
 - los **costos ambientales**, "entre ellos"
 - de extracción
 - de transporte y proceso
 - de restauración
 - de creación de energía
 - de adquisiciones de equipo
 - los **equipos** y otros **activos adquiridos** para dar cumplimiento a las exigencias ambientales
 - los **pasivos** — y, particularmente, los contingentes — de carácter medio-ambiental
 - el inventario de **recursos naturales**
 - los **seguros ambientales**
- ¿De qué manera estima y se protege la Unidad Económica contra los **riesgos** y **contingencias** de carácter medio-ambiental?.
- ¿Observa la Unidad Económica las **leyes y reglamentos** de carácter medio-ambiental que afectan a las actividades institucionales? Entre las actividades "vulnerables":

- las agrícolas, de irrigación o de explotación forestal
- de pesca y cría
- de productos químicos
- de productos farmacéuticos
- de papel y derivados
- de construcción, en general y, en particular
 - de pantanos, represas y plantas eléctricas
 - de caminos rurales de penetración, y
 - de sus derivados, como desmonte; tala de bosques; desvío de aguas; construcción de cunetas
 - desplazamiento de poblaciones (como resultado de algunas de las actividades anteriores)
- explotación minera
- ¿Son técnicamente adecuados los procedimientos de **análisis y evaluación** utilizados por la repartición gubernamental a cargo de la protección medio-ambiental?
- ¿Cuál es la **calidad fiable** - sistema de recolección, tabulación y registro - **de la información** medio-ambiental preparada por el Ministerio de Medio-Ambiente con destino a los ciudadanos?
- ¿Cómo el Ministerio de Medio Ambiente, y dentro de él, la repartición encargada de la protección ambiental, está utilizando los **fondos operativos** que se le ha asignado vía Presupuesto, precisamente para cumplir con los fines previstos en la normatividad y las políticas de protección ambiental? ¿Se están alcanzando los objetivos institucionales de estas reparticiones? Es decir, ¿existe, en el Ministerio del ramo, **eficacia - obtención de resultados - medio-ambiental?**

Preguntas y cuestiones son éstas que caen por completo dentro del campo de actuación de una **auditoría de regularidad financiera y de cumplimiento legal**, y desde, luego, de la llamada, a nivel privado, "auditoría operativa" (operacional) o "gerencial" y, a nivel del sector público, "**auditoría de gestión**" (que es la denominación que vengo divulgando en el escenario internacional desde hace más de una década).

El OSF como Empresa de Auditoría Ambiental: Dos Niveles

Acabamos de ver que el OSF, aún **sin mandato legal específico**, debe extender su examen de los organismos y empresas del Estado a un buen número de **elementos medio-ambientales** que inciden en las operaciones de aquéllas. Pero pueden existir casos en que el OSF cuente, además de con las responsabilidades ordinarias, con el mandato de efectuar exámenes "ad hoc" de la "situación ambiental" (de "cumplimiento legal", casi siempre).

Desde esta perspectiva, el examen deja de ser de regularidad financiera, e incluso "de gestión", para pasar a la categoría de una **auditoría integrada** de carácter **medio-ambiental**. Esta, colegas de la Contraloría, se ejecutaría en torno a

- los aspectos de **administración financiera**, contable y de costos, presupuestaria y de adquisiciones, relacionadas con el medio-ambiente.
- la **gestión y prácticas medio-ambientales** y el marco de referencia del "**Sistema de Información**", basado en el principio de **responsabilidad pública** (accountability)
- el **impacto social y ecológico** de los Programas y Proyectos nacionales -- o regionales -- y los eventuales mega-proyectos transnacionales.
- El **cumplimiento con**
 - las leyes y reglamentos de carácter medio-ambiental, y
 - los **compromisos asumidos** por el Gobierno con entidades supranacionales de carácter ambiental, tanto a nivel nacional como internacional.

La "**auditoría ambiental integrada**" que acabamos de definir debería ser ejecutada por un equipo multi-profesional con nutrida concentración de **financistas** (contadores, administradores, economistas) apoyados por ingenieros de varias especializaciones, **jurisconsultos** expertos en derecho internacional, y hasta **sociólogos** y **antropólogos**, en algunos casos. Es la sublimación de la auditoría integrada para alcanzar las elevadas cuotas de la que he denominado "**auditoría global**".

Una palabra de precaución, un "caveat" dirigido a las autoridades políticas del país:

Si el OSF no posee personal multidisciplinario y técnicamente calificado, o no se le provée de fondos para contratarlo e incorporarlo a su equipo de especialistas, debe desistir de efectuar estas auditorías. Corresponde al Estado -- en sus distintos niveles de Gobierno y Legislatura -- que a través de las leyes dió el mandato al OSF, proporcionar a éste los medios necesarios para poderlo desempeñar con competencia y dignidad. Jurisdicción, sin recursos para ejecutarla, "não presta", como dirían nuestros colegas brasileños.

Y, finalmente, una observación de tipo semántico: ¿debe hablarse de "auditoría (fiscalización) ambiental" al referirse a la labor de un OSF?

Tratándose de los órganos de control oficial de un país, sean de ámbito nacional, regionales o locales, es preferible utilizar la expresión "**auditoría de los aspectos ambientales y de desarrollo sustentable**" (es decir, de la problemática ambiental) en lugar de "auditoría ambiental". (Esta parece ser la intención de la Oficina Nacional de Auditoría de la Gran Bretaña - NAO, al publicar un excelente folleto sobre el tema⁶⁷ que, según nuestras investigaciones, ningún otro OSF ha editado sobre la materia. Y es, así mismo, el enfoque que la Oficina del Auditor General del Canadá utilizó como redactor del Sub-tema 1B, en preparación para la XV Conferencia de INTOSAI, en El Cairo, en 1995.

Hacia un "Nuevo Ambientalismo" y su Reflejo en el Organigrama y Funciones de los Organos Oficiales de Control

Es de destacar, y así lo hace el mencionado estudio del Banco Mundial, la **necesidad** de encontrar sinergias entre el medio-ambiente y el desarrollo. De ahí la necesidad de afrontar con decisión lo que se me ocurre denominar, la "**problemática social integrada**": aquélla derivada de modalidades de consumo, presiones demográficas, tierras, agua fresca, selva, educación, salubridad, nutrición y vivienda básica, y, sobre todo, el denominador común de los que no tienen nada: la **pobreza**. Hay que confrontar esta problemática en términos de buscar el mejor de los accesos a los recursos naturales y de gestión de los recursos medio-ambientales. Es necesario, pues, estar conscientes de la **inter-acción población-medio ambiente-pobreza**. En la actualidad nadie duda de que los factores demográficos pueden exacerbar seriamente la pobreza, la degradación del medio-ambiente y el engarce respectivo de estos dos factores. Nos encontramos,

pues, ante un nuevo, refinado **ambientalismo**.^{2'} Ambientalismo que surge de la consideración objetiva de la nueva **ecuación social: degradación ambiental-pobreza**.

Creo, autoridades políticas y altos funcionarios de la Contraloría General de Panamá que me escuchan, que encajaría aquí comentar que los Organos de Control que están ensayando, en algunos casos tímidas, en otros, grandiosas Unidades de Auditoría Ambiental -- y tengo en mente en estos momentos a un buen número de estos órganos de control en el Continente -- deberían recordar, digo

que la "preservación medio-ambiental" se enmarca, técnica, práctica y políticamente, en un punto de referencia superior: **la preocupación por lo social**.

Hoy en día no se puede desligar el medio ambiente de otras urgencias sociales: la educación básica, la vivienda digna, la salud, la nutrición, la **lucha contra la pobreza** y el hambre, todas las cuales deben merecer la atención de los Organos de Control tanto como la que prestarían a estos temas -- cada cual tiene sus intereses -- los políticos en campaña. Con razón se ha dicho:

"No puede esperarse que la gente que no tiene para comer, sienta preocupación por el medio ambiente."^{2'}

Esta es la **dimensión social** de la encrucijada ecológica y ambiental.

Conclusiones y Recomendaciones

¿Queréis que deje algunas recomendaciones, simplemente enunciadas, y sin mayores comentarios (que, si os parece bien, los podríamos reservar para cuando me invitéis en otra oportunidad) aún cuándo alguna de ellas esté, tal vez, prevista en la novísima legislación medio-ambiental panameña? Ahí van.

1. **Los asuntos medio-ambientales merecen una nomenclatura y localización adecuada en el macro-organigrama estructural del Estado.**

Los gobiernos nacionales deberían crear conciencia dentro de su entorno, de que los asuntos ecológicos y medio-ambientales contienen en sí suficiente entidad para que en la mayoría de los casos constituyan un Ministerio (o Secretaría en ciertos países) con identidad propia: Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.

2. **Hay que definir dónde residirá la facultad normativa en materia ecológica, la determinación de la política medio-ambiental, la responsabilidad básica por la protección medio-ambiental y la identificación de los recursos ambientales.**
3. **Hay que establecer dónde deberían ubicarse los mecanismos de cumplimiento y observación legal y dónde residiría la facultad de penalizar a los infractores por incumplimiento con la reglamentación medio-ambiental.**

Me extenderé brevemente en esta recomendación. Es decir: debería instaurarse una entidad -- podría tratarse de una **Superintendencia** (vinculada al Ministerio anterior, pero dotada de amplia autonomía), que se responsabilice por el seguimiento del cumplimiento con la normativa, legislación y reglamentos de carácter ecológico y ambiental, mediante la ejecución de inspecciones y auditorías ambientales, de medio-ambiente, de recursos naturales, y por identificar a los infractores y ponerlos en manos de la justicia para que les sean impuestas las penas que merezcan de acuerdo a la ley, sean aquéllos del sector público o del privado. -

En algunos países esta entidad, que puede denominarse, como ya se ha indicado, **Superintendencia de Protección del Medio Ambiente**, haría compañía a las Superintendencias existentes, tales como la de Bancos, la de Seguros, etc. En otros, se han optado por crear una **Corporación**, como en el caso de Chile, y en otros países se han elegido otras denominaciones similares, e incluso haciendo depender a este órgano de control del propio Presidente del país (lo que podría interpretarse más como fervor ecológico pasajero que eficiencia administrativa para el futuro). Un modelo a seguir, "servata proportione", sería, entre otros posibles, el de la **Environmental Protection Agency (EPA)** norteamericana, introduciendo los ajustes legales -- y tal vez culturales -- que correspondan.

Al Organismo Superior de Control (OSF) no le corresponde citar administrativamente, seguir, enjuiciar o multar a los infractores de la leyes medio-ambientales. Descubierto y probado el perjuicio ecológico para la Nación por incumplimiento con la legislación medio-ambiental, corresponde al Poder Judicial seguir el caso y hacer cumplir las penas previstas en la Ley.

Es cierto, que

esta recomendación puede no agradar a aquellos órganos de control, en algunos países en desarrollo, dotados de un instinto permanente de persecución frustrada y que creyeron encontrar, con el advenimiento de la reglamentación sobre ecología y medio-ambiente, un nuevo coto de caza particular

Y aquí conviene recordar una vez más, autoridades políticas y técnicos presentes -- y dispénsenme que me aleje del estilo que debe caracterizar una recomendación -- que no tienen por qué inmiscuirse los órganos de control en adelantar su opinión ni, aún menos, **exigir ser consultados previamente** sobre la conveniencia, ventajas o desventajas de los **nuevos proyectos**, bajo la óptica del denominado "control de mérito" de la vieja escuela mediterránea, hoy superada por las nuevas concepciones del **control integrado** en el sector público. Pues tales proyectos corresponden a **decisiones políticas** de los respectivos gobiernos, nacionales o regionales. Y no es función de los órganos de control "auditar" o cuestionar la políticas del Gobierno, sino **comprobar si los resultados** de las políticas oficiales responden, **efectivamente**, a los objetivos que el Gobierno Nacional se había trazado, y había anunciado, al iniciar tales políticas.

Pero sí es obligación de los órganos de control, autoridades políticas que me escuchan, y no tanto institucional cuanto **social y moral**, de

- seguir la marcha a los proyectos nacionales
- investigar sus variaciones de costos
- analizar de qué manera se han otorgado los contratos y quiénes se llevaron las licitaciones y adquisiciones; y, a medida que el proyecto avanza,
- efectuar un examen de **equidad social**: si la utilización del servicio y el beneficio a repartir, se efectúa de una manera **equitativa para todas las comarcas y ciudadanos del país**.

4. Con referencia a los ciudadanos del país

Tienen ellos derecho a conocer

- si se están invirtiendo correctamente, por las reparticiones oficiales correspondientes, los fondos presupuestados -- dinero del pueblo -- previstos por el Estado y aprobados por los Parlamentos (nacional, regional, local) para la defensa ecológica y medio-ambiental a los tres niveles de Gobierno.

- si las reparticiones oficiales encargadas de la normativa y protección medio-ambiental están ejerciendo sus funciones de acuerdo a parámetros aceptados de economía y eficiencia.
- si las mencionadas reparticiones están obteniendo los resultados institucionales esperados.

Hoy en día nadie discutiría que las tres funciones indicadas son jurisdicción indiscutible de un Organismo de Control Moderno.

5. Hay que establecer a quién, dentro del país, corresponde efectuar los cálculos de los costos y beneficios ambientales
6. Que la Contraloría General, el Tribunal de Cuentas o cualquier otra que sea la denominación del órgano oficial de control externo del país, cree dentro de su estructura una "Dirección General de Fiscalización Social (DGFS)" dotada de personal eminentemente multidisciplinario.

También voy a ahondar en esta recomendación.

La existencia de una DGFS evidenciaría la concientización del órgano de control hacia la fiscalización de los distintos programas que conforma la **problemática social en su conjunto** en todo país que pueda clasificarse en proceso de desarrollo: la educación primaria; la salud, salubridad y nutrición; la vivienda digna -- a la que me refería anteriormente --; la lucha contra la pobreza; y la ecología y el medio ambiente. Podría también agregarse los programas destinados a incrementar la **participación social**.

Observad, colegas y técnicos que me escucháis, que la Dirección General de Fiscalización Social que propongo -- de hecho ya he expuesto esta idea en otros países y algunos órganos de control del continente -- está compuesta de Direcciones separadas para el examen y evaluación de los programas del Estado en los cuatro sectores sociales señalados. Este esquema organizativo coloca a la gran **encrucijada ambiental** dentro del contexto adecuado frente a las otras urgencias sociales que oprimen a gran número de ciudadanos. Y recuerdan, de paso, al auditor moderno de un Estado moderno su responsabilidad por evaluar los **programas de contenido social**, desde una **perspectiva integrada**.

7. Es **imprescindible que el país mantenga** (y les ruego considerar los comentarios que siguen como una recomendación a su Gobierno -- que bien podría ser presentada por el Organismo Oficial de Control de Panamá), un **Sistema Nacional de Información Ecológica y Desarrollo Sustentable (SINIED)** y que la **ciudadanía confíe** en las informaciones que proporcione el sistema. El SINIED debe utilizarse, a su vez, con un conjunto de "indicadores medio-ambientales" o mediciones de carácter físico, químico, biológico y, desde luego, **socio-económico**.

Aplicación a la Auditoría Social

Colegas de la Contraloría, funcionarios gubernamentales y del sector privado que me escuchan. Aquí os dejo un formidable material para la meditación, el análisis y, sobre todo, para la acción. La Contraloría General debe estar en capacidad -- el mandato legal se presume -- de asesorar al Gobierno nacional -- dentro de su competencia -- en los complejos aspectos contables, financieros, administrativos y, de poder ser, técnicos y operativos, de la "problemática medio-ambiental".

El Gobierno Nacional es responsable no solo de la normativa medio-ambiental sino de hacerla cumplir; y de respetar los compromisos internacionales asumidos.

Y el pueblo de Panamá, el ciudadano de a pié, tiene el derecho de preguntar a los contralores y los políticos, y ser respondido fidedignamente, cómo se invierten los fondos destinados a la protección medio-ambiental y a la lucha contra la pobreza, y si se han obtenido los resultados previstos, dentro de los parámetros de costo y tiempo previstos. También esto forma parte del "accountability", **responsabilidad pública** de un Gobierno democrático y de derecho.

Y para terminar, colegas panameños, quiero dejaros un mensaje. Debemos aceptar el principio, en Panamá, como en los demás países en trance de desarrollo de la región, que

HAY QUE AUDITAR CON SENSIBILIDAD SOCIAL

Amigos de la Contraloría, tienen que estar dispuestos a ajustar en consecuencia la organización y los procedimientos del órgano de control.

Ser sensibles a los requerimientos de la Auditoría Social tal vez nos distinga de los colegas de los países industrializados, pero es, asimismo, la demostración de que respetando el marco de referencia de los principios generales de la auditoría, aceptadas universalmente, aún se puede atender a las características ambientales -- y nunca mejor empleada esta palabra -- de un país en particular, en función de desarrollo sostenido y de información transparente a la ciudadanía.

No defraudemos a los ciudadanos. Informar la verdad al pueblo a través del Parlamento -- y el medio-ambiente y la situación de pobreza son parte de la **verdad política** -- significa, al fin y al cabo, otra manera de hacer Patria.

La Patria a la que tienen derecho los ciudadanos de Panamá, en los albores esperanzadores del Nuevo Milenio.

Muchas gracias

Angel Gonzalez-Malaxechevarria
Ciudad de Panamá, Panamá
21 de octubre de 1998

BIBLIOTECA NACIONAL DE PANAMÁ



34189000738238