

NACIONES UNIDAS

**COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.
LIMITADA

LC/L.535(CEG.17/3)
29 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN)
Decimoséptimo período de sesiones

La Paz, Bolivia, 5 al 8 de marzo de 1990

**ESTRATEGIA INTERNACIONAL DEL DESARROLLO: ALGUNAS CONSIDERACIONES
DESDE LA OPTICA DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

90-1-102

INDICE

	<u>Página</u>
Presentación	v
A. TRABAJOS PREPARATORIOS	1
B. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES	3
C. RECURSOS HUMANOS, POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO	6
1. Propuestas de superación de la pobreza	7
2. Propuestas de desarrollo de los recursos humanos	9
D. ANTECEDENTES Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE	12
1. Conflictos ambientales de la región: causas y efectos	12
2. El medio ambiente en el contexto de la crisis	14
3. Avances regionales en materia ambiental	15
4. Propuesta para avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sustentable en el contexto de la cooperación internacional	17
Notas	22

Presentación

Durante 1989, en el ámbito de las Naciones Unidas, se han realizado nuevos avances hacia la formulación de una nueva estrategia para los años noventa. Las tareas respectivas han sido realizadas tanto por la Asamblea General como por el Comité Especial Plenario encargado de preparar la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

El presente documento ha sido preparado para su presentación al decimoséptimo período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), que tendrá lugar en La Paz, Bolivia, entre el 5 y el 8 de marzo de 1990. Tiene por objeto aportar antecedentes respecto de las tareas preparatorias de la nueva estrategia, así como de algunos temas señalados en la estructura de esta última, tal como fue aprobada por el cuadragésimocuarto período de sesiones de la Asamblea General. Con este propósito, se ocupa de las relaciones comerciales latinoamericanas y caribeñas con el resto del mundo, de los recursos humanos y la pobreza, y del medio ambiente.

A. TRABAJOS PREPARATORIOS

Desde su vigésimo segundo período de sesiones (Rio de Janeiro, abril de 1988), la CEPAL ha participado en las tareas de formulación de una nueva estrategia internacional del desarrollo (EID) para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. El tema se trató posteriormente en el decimoquinto y en el decimosexto período de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), que tuvieron lugar en Nueva York en marzo y en mayo de 1989, respectivamente, y en el vigésimo período de sesiones del Comité Plenario de la CEPAL (Nueva York, 30 y 31 de marzo de 1989).

La Secretaría de la CEPAL preparó un documento informativo para la reunión de Río de Janeiro ^{1/} y un documento sustantivo para el Comité Plenario de Nueva York.^{2/} En este último, se hizo una evaluación de la segunda EID, se expusieron algunas características del contexto mundial actual, y, respecto de la nueva EID, se propusieron consideraciones sobre su enfoque, su alcance temático, el carácter de sus objetivos y metas, los mecanismos institucionales para su evaluación, y su vinculación con otras actividades de las Naciones Unidas. Se aportaron, además, algunas reflexiones sobre ciertos objetivos específicos que podrían representar los problemas e intereses de América Latina y el Caribe en esta estrategia.

Por su parte, el CEGAN incluyó en el informe de su decimosexto período de sesiones los lineamientos básicos de los países latinoamericanos y del Caribe para el proceso de formulación de la EID.^{3/} En ellos los países de la región dieron a conocer sus puntos de vista respecto de la necesidad, funciones y enfoques de la estrategia; caracterizaron el orden económico internacional vigente; expusieron los criterios para establecer los mecanismos de evaluación de la estrategia, y por último, propusieron un reducido número de objetivos que ésta debería incorporar.

El examen de los documentos e informes antes citados pone en evidencia los éxitos recientes del multilateralismo, y en particular del sistema de las Naciones Unidas, en el ámbito político y en el de la preservación de la paz. En contraste, los resultados de la cooperación económica internacional son en general desalentadores. Tomando en cuenta los principios sobre los cuales se funda el sistema de las Naciones Unidas, parece desde todo punto de vista conveniente que los avances alcanzados en otros ámbitos se extiendan al campo económico y social, recuperando el horizonte temporal de largo plazo y restableciendo el imperativo del desarrollo como un objetivo principal.

Los acontecimientos de 1989 demuestran que las relaciones internacionales pasan por un período de grandes cambios. Entre ellos pueden señalarse la formación de grandes bloques económicos, especialmente entre países industrializados; un importante replanteo de posiciones en el mundo socialista; la continuación de la tendencia hacia una creciente internacionalización de la oferta de bienes y servicios, entre ellos los

financieros, y la gradual superación de diversos conflictos políticos de larga data.

En este contexto de gran vitalidad y transformación, la Asamblea General de las Naciones Unidas quiso poner en marcha dos iniciativas de la mayor trascendencia: la preparación de una tercera estrategia internacional del desarrollo para los años noventa, y la realización del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la cooperación económica internacional y, en particular, a la reactivación del crecimiento y el desarrollo económico de los países en desarrollo.^{4/} A través de estas iniciativas se busca combinar las soluciones de mediano y largo plazo con algunas medidas de carácter urgente, teniendo presente que la mayoría de los países en desarrollo se han visto afectados por una profunda crisis.

Con el propósito de instrumentar sus decisiones, la Asamblea General creó dos Comités Especiales Plenarios, uno para la formulación de la estrategia y el otro para la preparación del período extraordinario de sesiones. El primero presentó al cuadragésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General un proyecto de resolución, que fue aprobado por consenso, en el cual se presenta un marco para la estrategia.^{5/}

La estructura aprobada en ese proyecto de resolución tiene cinco capítulos. El primero es un preámbulo en que se evalúan los años ochenta y se presentan perspectivas para el decenio de 1990, con el objeto de adoptar un marco económico flexible para el desarrollo, tomando en cuenta los resultados de la sesión especial de la Asamblea General. El segundo se refiere a objetivos y metas, y busca promover el desarrollo de los países del tercer mundo en el contexto de la expansión de la economía global. El tercero trata de políticas y acciones. En él se destaca que la estrategia debe considerar la reactivación y aceleración de un crecimiento económico y de un desarrollo amplios y sostenidos, y se hace referencia en este sentido a los temas de deuda externa, comercio internacional y productos básicos, tecnología, políticas industriales y agrícolas, y marcos de política económica. Asimismo, se señalan como aspectos prioritarios del desarrollo la erradicación de la pobreza y el hambre, al desarrollo institucional y de los recursos humanos y a los temas de población, medio ambiente y alimentación y agricultura, y financiamiento del desarrollo. Menciona asimismo la necesidad de tomar en cuenta las diferencias entre países, destacando las necesidades de aquellos de menor desarrollo relativo. El cuarto capítulo trata del papel de los órganos de Naciones Unidas, y el último tiene por tema la evaluación periódica de la aplicación de la EID.

La resolución insiste en el vínculo que deberá existir entre la estrategia y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. A este respecto, la Secretaría preparó en septiembre de 1989 un breve documento que contiene algunas reflexiones acerca de la interrelación que se podría establecer entre las dos iniciativas.^{6/} En él se concluye que el ámbito temático de ambas es por cierto común, aunque podría darse distinto énfasis a diversos temas en uno y en otro. Así, se ha sugerido que el período extraordinario de sesiones otorgue prelación a los problemas de corto plazo, y que la EID se ocupe de los de plazo mediano y largo. Otra posibilidad es que dicho período extraordinario sea la etapa preparatoria de las tareas de la EID, y que ofrezca tanto el trasfondo (un consenso sobre el "diagnóstico"

de la economía mundial) como las orientaciones políticas de una nueva estrategia para el cuarto decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo. Otra opción más, no excluyente respecto de la anterior, consiste en que el período extraordinario de sesiones alcance un acuerdo en torno a la puesta en marcha de mecanismos institucionales que, en conjunto, propondrían a la Asamblea General cambios sustantivos en el ordenamiento de la economía internacional, mientras que la estrategia defina unos pocos objetivos que se consideren decisivos para retomar el proceso de desarrollo en el corto y el mediano plazo. El tema está siendo objeto de numerosas consultas, y la decisión que se adopte servirá para definir mejor la naturaleza y el alcance de ambas iniciativas.

En esta ocasión, la Secretaría de la CEPAL ha querido complementar sus contribuciones anteriores con el tratamiento algo más detallado de tres de los temas contemplados en el esquema de la Estrategia. Se trata de las relaciones económicas internacionales, el desarrollo social y humano, y el medio ambiente. En documento separado se presentan orientaciones con respecto al tema del endeudamiento externo, visto desde la óptica latinoamericana y caribeña.7/

B. LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES

La Secretaría expuso en los documentos citados en páginas anteriores algunas características de las actuales relaciones económicas internacionales. En esta ocasión se tratarán ciertas mutaciones experimentadas por las relaciones entre centro y periferia, en particular en cuanto al comercio.

La formulación de la nueva ETD deberá tomar en cuenta no sólo la persistencia de problemas que han aquejado a la economía mundial por muchos años, sino también los grandes cambios económicos que se produjeron en el contexto internacional durante el decenio de 1980.

En primer lugar, en el campo macroeconómico, tres grandes parámetros de la economía internacional tienen hoy valores y características diferentes a los de los años setenta: la tasa real de interés, la relación de precios del intercambio para el comercio entre países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y los países en desarrollo, y los tipos de cambio, que han perjudicado notoriamente la posición relativa de los países de menor desarrollo.

En segundo lugar, y en gran medida como consecuencia del cambio de estos parámetros internacionales, se ha consolidado en los últimos siete años una transferencia negativa de recursos desde los países periféricos a los centrales. América Latina y el Caribe han transferido recursos financieros netos por unos 200 000 millones de dólares en los últimos ocho años (1982-1989).

En tercer lugar, en el plano institucional, a partir de 1982 se ha fortalecido paulatinamente el papel del Grupo de los Siete (Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y República Federal de Alemania). Con ello se ha establecido una instancia que cumple algunas funciones de las

que correspondían al antiguo orden de Bretton Woods, que rigió hasta 1971, y se ha logrado cierta coordinación de políticas económicas y un sistema de "inestabilidad controlada". Al menos en el mediano plazo, éste resulta consistente con las altas tasas reales de interés y las transferencias de los dos grandes países superavitarios (Japón y República Federal de Alemania) y del gran país deficitario (Estados Unidos).

En cuarto lugar, en el campo comercial han se han vuelto preponderantes las manufacturas de alta tecnología, los servicios y algunos productos básicos no tradicionales (no así los combustibles). En las manufacturas, el mayor dinamismo se produce en las vinculaciones intrasectoriales, por oposición al comercio intersectorial, y las empresas transnacionales han tenido en ello un papel importante. Este contexto global no es, en general, favorable para los países en desarrollo, cuyo sector exportador depende en alto grado de bienes primarios. Sin embargo, en los últimos años han surgido en los mercados de los países desarrollados algunos espacios (los llamados "nichos") que parecen ofrecer ciertas perspectivas para la exportación de productos básicos no tradicionales, de manufacturas derivadas de la complementación intrasectorial, y de servicios.

En el campo de los productos básicos, sobre todo en el de productos agrícolas de zona templada y algunos minerales y metales, un grupo de países desarrollados se ha constituido en el principal productor y exportador. Este hecho ha estado acompañado por un proteccionismo selectivo e integral, aplicado por algunos países que forman parte del grupo. Cuando los países en desarrollo han procurado ampliar sus exportaciones o entrar al mercado con otros productos, se han encontrado con un comercio administrado en varios frentes (textiles, productos tropicales, manufacturas como el cuero) y, a veces, con la aplicación de restricciones comerciales adicionales por parte de los Estados Unidos.

Así, las restricciones comerciales frecuentemente han evolucionado en sentido contrario al propuesto para los años ochenta en iniciativas multilaterales como la Segunda Estrategia Internacional de Desarrollo del Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, o el Programa Integrado para los Productos Básicos, de la UNCTAD. Hay también una clara tendencia al retroceso en cuanto a la aplicación de los Sistemas Generalizados de Preferencias (SGP). No se han cumplido las metas de transferencia de recursos financieros públicos desde los países desarrollados hacia los en desarrollo; el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial e incluso el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han retirado recursos netos de la región durante los últimos años.

La única iniciativa global de gran trascendencia que se encuentra actualmente en marcha es la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), cuya conclusión está prevista para fines de 1990. A continuación se presenta una revisión somera, por temas, de lo ocurrido hasta ahora en la negociación.

Respecto del compromiso de statu quo y desmantelamiento de prácticas comerciales incompatibles con las disposiciones del Acuerdo General, no se han producido hasta ahora progresos significativos. Los países en desarrollo

actualmente están exigiendo que se establezca un calendario de avance concreto.

En cuanto a los aspectos normativos del GATT, se han logrado progresos razonables en seis temas: artículos del Acuerdo General; acuerdos relativos a las negociaciones comerciales multilaterales (NCM); salvaguardias; subvenciones y medidas compensatorias; solución de diferencias, y funcionamiento del sistema del GATT.

En lo relativo a otros temas de negociación fijados en la Declaración Ministerial sobre la Ronda Uruguay, y que son de especial interés para los países en desarrollo —productos tropicales, aranceles, medidas no arancelarias, productos obtenidos de la explotación de recursos naturales, y textiles y vestido— se han mantenido casi sin variación algunas posiciones proteccionistas de los países desarrollados.

Hay también temas nuevos, a los que los países industrializados están dando prioridad en las negociaciones con el propósito de ampliar el sistema de comercio internacional. El primero de ellos es el de los servicios: la liberalización de su comercio internacional interesa sobre todo a Estados Unidos. El segundo es el de las inversiones: los países desarrollados propician un trato no discriminatorio para la inversión extranjera en los países en desarrollo. Por último, se ha planteado el tema de la propiedad intelectual, para regular la transferencia internacional de tecnología y proteger este tipo de propiedad de una apropiación no expresamente autorizada.

En cuanto a la agricultura, la posición sostenida por los Estados Unidos y el Grupo de Cairns 8/ con vistas a liberalizar el comercio internacional agropecuario se enfrenta a ciertas orientaciones proteccionistas, principalmente de la Comunidad Europea y de Japón, y también ha creado resistencias entre los países en desarrollo importadores de alimentos.

Aunque el Acuerdo General está experimentando un proceso de revitalización en cuanto organismo rector y foro principal del comercio internacional, hasta la fecha la Ronda Uruguay ha progresado de manera dispar en los distintos temas, y los resultados han sido mejores en los rubros de mayor interés para los países desarrollados. En consecuencia, los países en desarrollo procuran obtener mayor equilibrio y avances concretos en todos los temas de la Ronda Uruguay, en particular aquellos que consideran vitales para apoyar sus respectivos sectores exportadores.

El conjunto de cambios señalados tiende, hasta ahora, a configurar un nuevo contexto internacional, que se caracteriza por una vigorosa internacionalización de la producción y de la comercialización de bienes y servicios, y por una participación diferenciada: un grupo de países se incorpora en forma dinámica, mientras otro se ve crecientemente postergado, por diversos motivos. A este hecho contribuyen tanto factores sistémicos vinculados con el ordenamiento de la economía mundial como una falta de adecuación entre la estructura productiva de numerosos países en desarrollo —entre ellos la vasta mayoría de los de América Latina y el Caribe— y la estructura de la demanda internacional.

Puede decirse, entonces, que las tendencias de la evolución comercial durante los años ochenta son de signo muy distinto en los países desarrollados y en los en desarrollo. El primer grupo de países ha tenido un crecimiento global moderado pero sostenido a partir de 1982. Ha logrado una notable transformación tecnológica, especialmente en los campos más dinámicos del comercio internacional. Con pocas excepciones, entre las que se encuentran los países de reciente industrialización, el segundo grupo se caracteriza por un dinamismo lento o nulo; ha visto caer su coeficiente de inversión y deteriorarse su infraestructura social y productiva. Muchos países han hecho esfuerzos por incrementar sus exportaciones, frecuentemente a costa del crecimiento; aunque lo han logrado en términos de los volúmenes exportados, esto no se ha traducido en términos del valor de las exportaciones, ni ha podido dar impulso equivalente a la actividad interna.

C. RECURSOS HUMANOS, POBREZA Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

Durante los años ochenta empeoraron las condiciones sociales en muchos países en desarrollo. En América Latina y el Caribe, con la crisis se contrajo el producto por habitante, empeoró la situación de empleo y productividad para grandes estratos de la población, bajó el salario real y se redujeron los gastos públicos destinados a fines sociales. En este contexto, no resulta sorprendente lo afirmado por un estudio reciente de la CEPAL: el porcentaje de la población que vive en condiciones de pobreza es superior al de 1970. Todo indica que entre 1970 y 1980 la situación mejoró; es entonces durante los ochenta que se ha producido el gran deterioro.^{9/}

Estos resultados y los de otras regiones en desarrollo siembran dudas acerca de las potencialidades de desarrollo y de las posibilidades de acceder a sociedades más equitativas en los próximos años, tras una década de daños a la infraestructura social. No es entonces de extrañar que durante los últimos años hayan aparecido en el ámbito de las Naciones Unidas una serie de documentos en los que se pone especial énfasis en los conceptos de ajuste estructural con resguardo para los grupos populares, desarrollo de los recursos humanos y superación de la pobreza. El esquema de la nueva EID incorpora dichos conceptos, como ya ocurrió —especialmente en el caso de la pobreza— en los lineamientos aprobados por el CEGAN en mayo de 1989, a los que se ha hecho referencia. Dichos conceptos son parte del acervo de ideas de las Naciones Unidas desde hace tiempo, pero ahora han cobrado una importancia especial, quizás debido a la generalizada preocupación por los denominados "efectos sociales" de la crisis. Conviene examinarlos más de cerca desde la óptica latinoamericana y caribeña.

1. Propuestas de superación de la pobreza

a) La protección de los pobres durante el ajuste estructural 10/

Esta propuesta tiene dos rasgos característicos. Primero, complementa los programas de ajuste estructural y se subordina a ellos, ya que su supuesto básico es que éstos constituyen el núcleo de la estrategia global y de su éxito depende el desarrollo social futuro. Tiene por objetivo proteger a quienes transitoriamente no puedan incorporarse del proceso de crecimiento económico, o sean excluidos de él. Segundo, se limita a lo que pueda hacerse mediante el gasto social público, cuyo monto, se admite, resulta muy difícil de aumentar dada la restricción fiscal implícita en el proceso de ajuste.11/

Lo principal de esta propuesta se concreta en dos conjuntos complementarios de medidas:

i) Mejorar la eficiencia del gasto social, mediante su reasignación. Se trata de focalizar o concentrar los recursos en quienes más lo necesitan, según estratos de ingresos, zonas geográficas, grupos de edad o sexo, u otras condiciones similares. También se piensa en dar preferencia a determinadas finalidades sociales consideradas como las más necesarias, tales como la medicina preventiva, la educación básica, las viviendas populares u otras.

La focalización del gasto social se opone a la pretensión de universalizar los servicios sociales. Contra esta última se invocan dos argumentos: la insuficiencia de recursos y la injusticia que significaría favorecer por igual a personas cuyas necesidades y recursos son muy diferentes. A la focalización se suman, según esta propuesta, medidas para mejorar la eficiencia técnica, a fin de incrementar la cantidad y calidad de los servicios por unidad de costo.

ii) Crear programas especiales orientados sobre todo a mejorar los niveles de alimentación y nutrición de grupos especialmente vulnerables y a ofrecer empleos de emergencia.

Esta primera propuesta para superar la pobreza, que combina los programas de ajuste estructural con la eficiencia en el uso de los recursos públicos sociales y la realización de algunos programas masivos para atacar determinados problemas concretos, ha sido objeto de distintas críticas. En este documento sólo se hará referencia a tres de ellas, que han servido de base para la elaboración de otras propuestas más complejas con el mismo fin.12/

Una primera objeción señala que el gasto social público por habitante en la región, aunque varía mucho según los países, en la mayor parte de ellos tiene un nivel insuficiente para erradicar la pobreza, aun cuando fuera utilizado de manera eficiente. Por ello, los recursos necesarios excederían con mucho los disponibles en la actualidad.

Una segunda crítica apunta al carácter transitorio de la propuesta. Se observa que este implica una confianza excesiva en los resultados sociales

favorables de los procesos de ajuste estructural, en circunstancias que las experiencias conocidas no permiten suponer que dichos procesos conduzcan necesariamente a un mayor crecimiento económico o a una equitativa distribución de los frutos de éste.

Un tercera línea de argumentación sostiene que una política cuya meta sea la equidad no puede limitarse a los servicios sociales y mucho menos sólo al ámbito del gasto público social; sería como proponer que la política económica consistiera tan sólo en una eficiente asignación del gasto público. Desde esta perspectiva, habría que abarcar aspectos tales como las políticas de empleo y de salarios, las políticas tributarias, las de precios e ingresos, y otras semejantes.

En síntesis, podría decirse que las críticas apuntan a la insuficiencia de las políticas propuestas para superar la pobreza a corto plazo, y que implican una cierta desconfianza respecto de la capacidad de los programas de ajuste estructural para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social a largo plazo. Existen entonces dos opciones. La primera supone que dichos programas lograrían impulsar el crecimiento económico, pero no conseguirían un desarrollo social suficiente; en ese caso, las políticas para superar la pobreza tendrían que ser más amplias, profundas y prolongadas. La segunda surge si se estima que los programas de ajuste profundizarán los problemas sociales existentes; en ese caso, las propuestas se orientarán a proponer estrategias alternativas, centradas en atacar las causas estructurales de la pobreza.

b) La humanización del ajuste estructural

Existe una gran variedad de propuestas que parten desde la primera de las opciones mencionadas; es decir, de una confianza en que los programas de ajuste pueden estimular el crecimiento económico, y a la vez de una duda respecto de su capacidad para solucionar —al menos en un lapso razonable— los problemas de inequidad y pobreza. Las propuestas se caracterizan por plantear programas muy amplios, que suelen entrar en el campo económico y modificar el propio ajuste estructural. En general, se trata de fórmulas que procuran combinar el crecimiento económico y el ajuste con la preocupación de por la equidad social,^{13/} tratando, en la medida de lo posible, de no sacrificar una en favor de la otra. En algunos casos, queda de manifiesto, sobre todo, el deseo de combinar lo deseable con lo posible.^{14/}

El alcance más amplio de este tipo de propuestas se traduce en principio en que implican un mayor esfuerzo fiscal; además de la mayor eficiencia en la asignación del gasto social y de la reorientación del gasto público para apoyar a los gastos sociales,^{15/} se refieren en general a la necesidad de reformar la estructura tributaria, a fin de aumentar la proporción que pagan los estratos altos.

También son de mayor alcance sus contenidos. Además de la reestructuración de los servicios sociales con fines de equidad y eficiencia, contemplan importantes estímulos para los sectores económicos que absorben más empleo, para los pequeños propietarios rurales y para el sector informal urbano. Podría decirse que, respecto del enfoque anterior, agregan

una especial preocupación por la generación de empleo productivo y el mejoramiento de los niveles de producción, productividad e ingreso de los sectores populares urbanos y rurales que no recibirían —al menos por un tiempo— los beneficios del crecimiento económico. En relación con ellos, se postula que no sólo deberían mejorar su acceso a los servicios sociales, sino también su situación en cuanto a empleo productivo e ingreso.

c) El crecimiento distributivo

Un tercer conjunto de propuestas centra su interés en las causas estructurales de la pobreza, que son de orden económico, social y político. Desde este punto de vista, se señala que el tipo de desarrollo económico pasado —donde en muchos casos coexistieron altas tasas de crecimiento con la persistencia de la pobreza— no fue capaz de atacar estas causas estructurales, y tampoco lo podrá hacer el ajuste económico. Sobre todo en países con altos niveles de pobreza y escasos recursos materiales, financieros y humanos,^{16/} el incipiente sector moderno no podrá generar suficiente impulso como para modificar la situación de retraso y pobreza de los sectores tradicionales.

Estas propuestas generalmente sugieren políticas públicas que favorezcan los sectores económicos, los estratos productivos y los grupos sociales atrasados o postergados. Puesto que los beneficios del crecimiento no alcanzan de manera proporcional a todos, se aboga por una estrategia que tenga por núcleo la lucha contra la pobreza.

Otro rasgo que las caracteriza es la importancia que otorgan a las políticas distributivas, es decir, aquellas que actúan sobre los factores económicos que condicionan la distribución primaria del ingreso (propiedad y control de los activos de producción, políticas de inversión, de precios, y otras).

2. Propuestas de desarrollo de los recursos humanos

Las expresiones "desarrollo humano" y "desarrollo de los recursos humanos" han sido utilizadas, dentro del sistema de las Naciones Unidas, para referirse a conceptos y enfoques de diverso alcance. A continuación se reseñan brevemente algunas de ellas.

a) Recuperación de la dimensión humana del desarrollo

Las propuestas existentes sobre este tema participan de una convicción común: los aspectos humanos del desarrollo han sido dejados de lado, y es preciso darles la importancia que efectivamente merecen.^{17/}

El tema ha sido planteado por el Comité de Planificación del Desarrollo. Su formulación distingue entre dos acepciones de la palabra desarrollo: la primera, que lo define sólo como un aumento de la oferta de bienes y servicios, y una segunda que lo amplía, caracterizándolo como la expansión de las capacidades productivas de la población. Señala que

habitualmente se confunden ambas acepciones, y que suele darse primacía a la primera, en detrimento de la segunda. Propone combinar ambos conceptos de manera más equilibrada, lo que justifica con argumentos tanto teóricos como históricos.

Desde el punto de vista teórico, los recursos utilizados en el mejoramiento del nivel de vida (en educación, en salud, y en otras esferas semejantes) deben considerarse como inversión productiva en capital humano y no como un gasto improductivo. Muchos ejemplos demuestran, según la propuesta, que los países que alentaron en gran escala el desarrollo del capital humano —como Japón y la República de Corea— lograron excelentes resultados.

Desde el punto de vista histórico, se plantea que existen muchas desviaciones sorprendentes respecto de la tendencia a una asociación positiva entre el crecimiento del ingreso por habitante y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Por un lado, hay países en que el mejoramiento de dichas condiciones se ha retrasado en relación al crecimiento del ingreso por habitante y, por otro, países en que el mejoramiento de las primeras ha superado al crecimiento del segundo.

La idea central de esta propuesta es que la crisis ha llevado a dar excesivo énfasis a los problemas de gestión de corto plazo y de recuperación el crecimiento, en desmedro de la dimensión humana del desarrollo. Se trata de contrarrestar esta tendencia, y lograr un mejor equilibrio. En términos prácticos, se procura evitar que los gastos públicos en educación, salud y nutrición sean identificados como consumos de los que puede prescindirse, y conseguir que se les considere como una inversión en capital humano. Aunque su justificación difiere de la las propuestas orientadas a compensar los efectos sociales del ajuste estructural (se plantea más en términos de capital humano, y menos de equidad), sus recomendaciones son similares: todas ellas se centran en un uso más eficiente del gasto público en la esfera social.

b) El desarrollo de los recursos humanos como núcleo de la estrategia 18/

En el ámbito de las Naciones Unidas, y concretamente en la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) se han formulado planteamientos que presentan ciertas semejanzas con las propuestas anteriores, pero se diferencian de ellas en cuanto procuran que el desarrollo de los recursos humanos se ubique en un lugar central de la estrategia. En el Plan de Acción de Yakarta, dicho desarrollo no es concebido como la parte social —menor y subordinada— de una estrategia económica que se rige por otros criterios. Por el contrario, se constituye en el elemento articulador de una estrategia económico-social integrada, un marco general que sirve de orientación a las estrategias de desarrollo nacionales y la cooperación regional e internacional.

Su basa en dos tesis que han estado presentes hace ya tiempo en la documentación de la CEPAL. La primera es que hay ciertos patrones históricos de crecimiento que, aunque cumplan con sus objetivos de dinamismo económico,

no necesariamente mejoran las condiciones de vida de la mayoría de la población ni propician la utilización plena de los recursos humanos disponibles. La segunda es que las finalidades sociales no se alcanzan sólo mediante el uso de los medios o instrumentos económicos adecuados; la realidad es que existe una interdependencia entre los medios y las finalidades, que son a la vez económicos y sociales.

El Plan de Acción de Yakarta sostiene además como criterio que el desarrollo humano es precondition necesaria y objetivo último del desarrollo, lo que debe tomarse en cuenta al elaborar y reorientar las estrategias. Esto implica la utilización plena de los recursos humanos y de sus capacidades, con vistas a aumentar la productividad y los ingresos, sobre todo de los más necesitados; asimismo, supone una distribución equitativa de los frutos del desarrollo. Entendido de acuerdo con este criterio, el desarrollo es económico y social al mismo tiempo. La elevación de la productividad se basa en el mejoramiento integral de la condición humana, que a su vez haría posible lograr mayores niveles de productividad. Desde esta perspectiva, el desarrollo se fundamenta en una especie de círculo virtuoso del desarrollo de los recursos humanos y de la elevación de la productividad.

El Plan de Acción de Yakarta contiene 33 recomendaciones de política y 106 propuestas de acción, en tres principales dimensiones: el empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo, la ciencia y la tecnología, y la calidad de la vida.

c) La dimensión humana enfrentada al ajuste estructural

La declaración de Jartum, emanada de la Conferencia Internacional sobre las dimensiones humanas de la recuperación económica y el desarrollo de Africa, se basa, como las anteriores, en la necesidad de dar a las condiciones de vida humana la importancia que se merecen en las estrategias de desarrollo.^{19/}

Desde la perspectiva de la crisis, cuyos efectos en Africa han sido tales que "desafían la sobrevivencia misma del pueblo africano", dicha Declaración hace un llamado de atención sobre los efectos de la crisis y de los programas de ajuste estructural. Su preocupación por la condición humana no se expresa en una propuesta que tenga carácter complementario respecto de los programas de ajuste; por el contrario, se plantea como una demanda de reorientación de tales programas. Esta se basa en varias objeciones que se les formulan.

La primera es que son incompletos: los equilibrios fiscales, externos y de precios se consideran como fines en sí mismos, condiciones suficientes para el crecimiento económico. Sin embargo, los desequilibrios en las condiciones de la vida humana —empleo, ingreso, nutrición, salud y educación— no reciben la misma prioridad. La segunda es que su aplicación es mecánica, y no toma suficientemente en cuenta las realidades económicas, humanas y culturales de los países. Con ello crea una gran distancia entre los modelos y la realidad. En tercer término, se consideran de perspectiva temporal demasiado breve. En efecto, la propuesta considera que no es posible esperar a que se alcance el equilibrio externo y fiscal para mejorar la

condición de los seres humanos, ni para ampliar la inversión en recursos humanos, pues esta última fortalece la capacidad institucional, productiva y científico-técnica, que constituyen la base de un desarrollo más estable y menos vulnerable.

Por lo tanto, el mensaje principal de la Declaración de Jartum es que los programas de ajuste estructural deberán ser sólo una parte, complementaria y armónica, de las estrategias nacionales de desarrollo, para asegurar su coherencia. El centro de su preocupación se encuentra en la condiciones de vida de los seres humanos, lo que significa dar prioridad a la superación de los desequilibrios que éstas presentan.

En cuanto a las propuestas concretas que expresan esta preocupación por las condiciones de vida humana, éstas son menos articuladas y exhaustivas en la Declaración de Jartum que en el Plan de Yakarta. Sin embargo, apuntan en el mismo sentido, y abarcan también las dimensiones de empleo y desarrollo de la fuerza de trabajo, aprovechamiento y adaptación del progreso científico-técnico y mejoramiento de la calidad de vida de los grupos más postergados.

D. ANTECEDENTES Y PROPUESTAS PARA UN DESARROLLO AMBIENTALMENTE SUSTENTABLE

1. Conflictos ambientales de la región: causas y efectos

En América Latina y el Caribe se han intensificado notoriamente en las últimas cuatro décadas los conflictos ambientales. Entre sus causas se pueden señalar las siguientes:

i) El crecimiento acelerado de la economía a través de procesos de desarrollo industrial y de la modernización del campo, junto con producir efectos positivos, ha traído consigo una sobreutilización de los recursos naturales, especialmente renovables, y la introducción de gran cantidad de insumos tecnológicos, muchos de ellos altamente contaminantes.

ii) El crecimiento acelerado de la población se ha traducido en mayor presión sobre el uso de los recursos naturales, y ha generado procesos de emigración a los centros urbanos y áreas de expansión de la frontera agropecuaria.

iii) El predominio de un estilo de desarrollo caracterizado por la concentración del ingreso y la marginación social, y por una visión de corto plazo, ha llevado al dispendio de los recursos naturales —sobre todo energéticos— y paralelamente a un subaprovechamiento de ellos.

iv) El estilo de desarrollo predominante ha llevado a una transformación dicotómica de la agricultura. Por una parte, existe un proceso de modernización concentrado en áreas altamente productivas, que se basa en el uso intensivo del capital y el ahorro de mano de obra, y, por la otra, el abandono de los sectores campesinos, desestructurados socialmente. En éstos

se dan claros procesos de semiproletarización y diferenciación, que generan grandes movimientos migratorios.

v) Se ha producido una expansión acelerada de las ciudades, debida a los procesos migratorios tanto del sector rural como de centros urbanos pequeños e intermedios. Estas grandes ciudades se caracterizan por marcadas segregaciones entre sectores de elevado consumo y otros de extrema pobreza, que viven en áreas marginales con escasa o nula disponibilidad de servicios básicos.

Las consecuencias físicas de estos conflictos ambientales son ampliamente conocidas. No obstante, se estima necesario destacar las siguientes:

i) Erosión: En mayor o menor medida todos los países de la región han sufrido este flagelo. Se estima que más del 10% (210 millones de hectáreas) de la superficie total de la región está afectada por erosión de tipo moderado a muy grave.

ii) Deforestación: Vastas áreas de la región han perdido sus bosques, contribuyendo a los procesos de erosión; la tasa anual es equivalente a cinco millones de hectáreas. Los ecosistemas tropicales húmedos están seriamente amenazados.

iii) Pérdida de biodiversidad: América Latina y el Caribe han perdido más especies de flora y fauna que las otras regiones. Este proceso está estrechamente ligado a la deforestación, ya que a la pérdida de la cubierta vegetal hay que sumar la pérdida de la fauna por eliminación del hábitat.

iv) Deterioro de ecosistemas marinos: La captura de recursos a tasas que exceden sus capacidades de recuperación, y la contaminación por derrames de petróleo y tóxicos terrestres provenientes del desarrollo industrial y agrícola, han afectado seriamente los ecosistemas marinos.

v) Deterioro de ecosistemas costeros: El desarrollo del turismo, la deforestación, la contaminación por derrame de hidrocarburos, los asentamientos humanos, la contaminación industrial y los pesticidas agrícolas han repercutido en el grave deterioro de manglares, lagunas costeras y arrecifes coralinos.

vi) Deterioro de la calidad de vida urbana: Varios son los factores ambientales que confluyen en este deterioro. Por una parte, la contaminación del agua, aire y suelo por procesos industriales y desechos orgánicos. Especial mención merecen los problemas de contaminación atmosférica de ciudades como México, Santiago y São Paulo, cuyos índices señalan los graves riesgos para la salud pública. Por otra parte, la falta de dotación de servicios básicos, la carencia de vivienda, la proliferación de los tugurios, hacen que significativos segmentos urbanos se encuentren en condiciones de vida cada día más negativas. A ello habría que sumar los riesgos de catástrofes —como derrumbes e inundaciones— debidos a la ocupación de zonas poco habitables.

vii) Otros daños: Se ha producido además una serie de otros procesos deteriorantes, tales como la salinización de los suelos, la sedimentación de ríos y lagunas, la eutroficación en recursos hídricos, y otros procesos que afectan a los ecosistemas terrestres.

Los conflictos ambientales de la región, sus causas y sus efectos han sido exhaustivamente estudiados a nivel regional a través de los aportes de la CEPAL 20/ y de la Oficina Regional (ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).^{21/} También el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha hecho recientemente esfuerzos de diagnóstico.

2. El medio ambiente en el contexto de la crisis

La gravedad de la crisis, y la aplicación de políticas de ajuste, han contribuido al deterioro de la situación ambiental, influyendo sobre algunas de sus causas. Dada la complejidad del tema y la tendencia a hacer relaciones lineales entre crisis y medio ambiente, se hace necesario reflexionar al respecto.

Los fenómenos de deterioro ambiental en América Latina y el Caribe existen desde mucho antes de la crisis, como también, obviamente, sus causas, tanto en las acciones humanas como en los fenómenos naturales. Lo que ha cambiado es la percepción y calificación de los impactos negativos del deterioro ambiental, así como la magnitud objetiva de tales impactos.

Diversas políticas económicas anteriores a la crisis tuvieron importante incidencia en los procesos de deterioro: las políticas de precios de productos e insumos agrícolas y forestales, las políticas tributarias y de subsidios, las de comercio exterior, las de gestión de recursos naturales de propiedad fiscal, y diversas políticas sectoriales.

La gestión gubernamental ha sido generalmente desfavorable a un adecuado tratamiento de las variables ambientales, ya sea por acción o por omisión. Los gobiernos expresan preocupación por los temas del medio ambiente, pero, especialmente en áreas sensibles en cuanto a crecimiento económico, se inclinan por opciones que implican deterioro ambiental a mediano o largo plazo.

La falta de real voluntad para incorporar la consideración de lo ambiental en los procesos decisivos proviene de que las autoridades y ejecutivos del sector público la perciben como opuesta, en algún grado, al desarrollo económico. Por otra parte, a nivel de esas autoridades y ejecutivos, no están claros los mecanismos para incorporar la dimensión ambiental en la gestión pública.

Finalmente, no debe desconocerse que hay un conjunto de situaciones estructurales que han favorecido procesos con impactos negativos en el medio ambiente. En esta categoría están las situaciones extremas de tenencia de las tierras agrícolas —latifundios y minifundios— a las que se asocian procesos de subutilización y sobreutilización del suelo. Están también las situaciones de propiedad pública no regulada o de derechos ambiguos sobre

muchos recursos --aguas, bosques, yacimientos-- donde se dan procesos de sobreexplotación y agotamiento. Está, por último, el caso de los bienes cuyo uso no implica consumo físico y cuya propiedad puede ser tanto pública como privada, y que pueden ser deteriorados y destruidos.

En todo caso, hay que advertir que la concurrencia de múltiples factores asociados a la economía, tanto en el plano nacional como internacional, ha introducido en los últimos años cierta ambigüedad e indeterminación en el análisis de las relaciones entre las políticas de ajuste y el deterioro del medio ambiente.

Todo parece indicar, asimismo, que las autoridades nacionales a veces no perciben con suficiente claridad la viabilidad inmediata de modelos alternativos que resuelvan la crisis sin profundizar los problemas de deterioro social y ambiental vigentes.

3. Avances regionales en materia ambiental: posiciones y acuerdos

a) Los planteamientos de la CEPAL

En los últimos años, la consideración de la dimensión ambiental ha puesto de relieve la necesidad de que las transformaciones que implica el desarrollo de los países de la región sean sustentables en el mediano y largo plazo no sólo en función de las estructuras socioeconómicas, sino también de la conservación y mejoramiento del medio ambiente.

Ya el Programa de Acción Regional para la instrumentación de la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, aprobado en el décimonoveno período de sesiones de la Comisión (Montevideo, mayo de 1981), incorporaba esta temática. Al plantear la instrumentación de la Estrategia sobre la base de los objetivos y condiciones específicas de América Latina y el Caribe, se establecía, entre otros, el siguiente propósito:

"Preservar la calidad y ampliar el potencial de uso del medio ambiente incluyendo medidas correctivas a las prácticas depredatorias a fin de mejorar las condiciones de vida y sentar las bases de un desarrollo sostenible a largo plazo."

Esta reunión fue un hito importante en la asimilación del concepto de sustentabilidad ambiental al pensamiento sobre el desarrollo.

También en la Cuarta y en la Quinta Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Buenos Aires, mayo de 1983, y Ciudad de México, abril de 1985) se abordó el tema. Entre otros aspectos, se señalaron sus relaciones con la planificación, con miras a buscar formas más efectivas de vincular el manejo de la política económica de corto plazo con las metas de más largo plazo que son propias de la temática ambiental.

Por otra parte, en prácticamente todos los acuerdos subregionales se ha considerado la importancia de incorporar la dimensión ambiental entre los principales desafíos que deben enfrentarse. En especial, cabe hacer referencia en este sentido al Tratado de Cooperación Amazónica, a la Comisión Permanente del Pacífico Sur, al Plan de Acción del Programa Ambiental del Caribe y al Pacto Andino.

Actualmente, la CEPAL está contribuyendo a preparar el proyecto del Plan de Acción Ambiental para América Latina y el Caribe, conjuntamente con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA (que actúa de Secretaría Técnica de dicha iniciativa), con el PNUD y con el BID. Este Plan de Acción fue solicitado expresamente por los países de la región en la VI Reunión Ministerial sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (Brasilia, marzo de 1989) y se presentará en la VII Reunión, prevista para octubre de 1990.

b) Acuerdos, convenios y protocolos

La gran mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe han suscrito acuerdos, convenios y protocolos tanto a nivel mundial como regional sobre el tema del medio ambiente.

En el plano mundial, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en sus últimos períodos de sesiones resoluciones vinculadas a los informes de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Se han materializado acuerdos como el Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (1985), y el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987). Además, se ha suscrito el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989).

Varios países de América Latina y el Caribe han participado en forma activa en la elaboración de dichos acuerdos.

También ha sido importante que los países de la región hayan suscrito la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), que ha servido para mejorar la situación de muchas especies vivas, sobre todo del reino animal.

Además de los acuerdos de alcance mundial, los países latinoamericanos y del Caribe han suscrito otros convenios a nivel regional y subregional. Merecen especial mención el Tratado de Cooperación Amazónica (Brasilia, 1978), en particular su Declaración de San Francisco de Quito (1989); el Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe (Cartagena de Indias, 1983); el Protocolo de cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe (Cartagena de Indias, 1983); el Protocolo para la protección del Pacífico sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres (Quito, 1983); el Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia (Lima, 1981), y su Protocolo Complementario

(Quito, 1983); el Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico sudeste (Lima, 1981), y la Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico (Canberra, 1980).

4. Propuesta para avanzar hacia un desarrollo ambientalmente sustentable en el contexto de la cooperación internacional

a) Requisitos para establecer nuevas estrategias ambientalmente sustentables

La problemática ambiental de América Latina y el Caribe exige con urgencia la puesta en marcha de estrategias y políticas nacionales y regionales con miras a alcanzar un estilo de desarrollo más acorde con la sustentabilidad ambiental. Para lograrlo, deben darse algunas condiciones, que se señalan a continuación.

i) La sociedad política, en sus distintas expresiones, ha de hacer suya la problemática ambiental. No es posible lograr una mayor incorporación de la dimensión ambiental si no se percibe una necesidad de cambio propiciada por los diversos sectores que conforman la sociedad.

ii) Es necesario reconocer que los diversos grupos y clases que conforman las sociedades nacionales tienen distintas percepciones de los problemas del medio ambiente, y evaluar la repercusión de los conflictos entre dichos grupos y clases en la problemática ambiental. Las responsabilidades por el deterioro del medio ambiente corresponden a actores sociales diversos, y muchos de los costos ambientales se distribuyen en forma desigual.

iii) Las estrategias de desarrollo y las políticas económicas de los países deben internalizar la dimensión ambiental, incorporando sus beneficios y costos. Dada la dinámica de las transformaciones, no puede aceptarse el planteamiento de considerar los recursos naturales como externalidades; se trata de una posición anacrónica que explica en parte la deteriorada situación ambiental.

iv) Es necesario lograr una mejor comprensión de la racionalidad productiva imperante en la región y de las políticas económicas que se aplican, en cuanto a sus relaciones de causalidad con el deterioro del medio ambiente.

v) Los indicadores macroeconómicos deben modificarse o complementarse para que tomen en cuenta el estado y la evolución del patrimonio natural, y puedan evaluar realmente el bienestar de la población y la sustentabilidad ambiental del proceso de desarrollo. Los actuales indicadores no cumplen con estas funciones. Más aún, en muchos países latinoamericanos y del Caribe miden un crecimiento que se realiza a costa del consumo y deterioro del patrimonio natural.

vi) El Estado debe asumir un papel fundamental en la regulación del uso de los recursos naturales, con miras a controlar y prever procesos de deterioro y agotamiento de los recursos, y para potenciar la utilización de éstos sobre la base de investigación y de incentivos para aplicar tecnologías sanas.

vii) Se debe reconocer que la situación ambiental sólo puede mejorar si disminuyen notoriamente los niveles de pobreza. En las situaciones de pobreza siempre surgen estrategias de supervivencia, sean cuales sean sus efectos sobre las futuras generaciones. Las situaciones de pobreza extrema en el presente constituyen un peligro gravísimo para el futuro de la región.

viii) La aplicación de políticas alternativas debe plantearse en el marco de sistemas nacionales ambientales, que aborden el tema del medio ambiente desde una perspectiva intersectorial y que lo consideren como una dimensión estratégica para el equilibrado desarrollo de las distintas regiones de un país. En este sentido, cabe reconocer que las actuales instituciones ambientales de casi todos los países de la región siguen desempeñando un papel marginal en la formulación de planes y políticas de desarrollo.

b) Elementos de una posición latinoamericana y del Caribe

La situación del medio ambiente en la región exige medidas radicales para frenar los procesos de pérdida y deterioro ambiental. En las circunstancias actuales, el desarrollo puede ser inviable, pues su base material se encuentra seriamente amenazada. Estas consideraciones tienen especial importancia por cuanto en muchos países de la región el desarrollo y la calidad de vida de la población dependen muy fuertemente del entorno físico: de la producción primaria agrícola, minera y pesquera, o de la agroindustria. Además, existen importantes grupos poblacionales en las zonas andinas, centroamericano-atlánticas, amazónicas, y del nordeste brasileño, que configuran sus modos de vida sobre la base de una fuerte determinante ambiental.

En este contexto, se hacen necesarias en América Latina y el Caribe acciones nacionales y regionales que apunten a solucionar problemas ambientales a estos niveles y que, a su vez, contribuyan a aliviar los problemas de alcance planetario.

En la elaboración de la estrategia internacional del desarrollo para los años noventa, es fundamental, desde la óptica ambiental de América Latina y el Caribe, considerar los siguientes puntos:

i) Al preparar una agenda internacional sobre medio ambiente, conviene explicitar que la problemática ambiental de los países de la región tiene marcadas diferencias con la de los países desarrollados. Los primeros están inmersos en una batalla por la supervivencia misma, mientras que los segundos centran gran parte de sus preocupaciones en la calidad de vida.

ii) Hay que advertir que esta diferenciación puede ser encubierta por la problemática de los cambios y desequilibrios ecológicos mundiales que están afectando el futuro global del planeta.

iii) La causa fundamental de la situación ambiental de América Latina y el Caribe es el predominio de un estilo de desarrollo producto de sus relaciones económicas internacionales. Los problemas de medio ambiente están vinculados al orden económico y social mundial, y para gran parte de la humanidad la raíz de los problemas está en un círculo vicioso de pobreza y degradación del medio ambiente físico; muchos de los principales obstáculos a la solución del problema ambiental se encuentran en el deterioro de la relación de precios del intercambio, en el proteccionismo de los países industrializados, y en el peso de la deuda externa, que transformó a los países en desarrollo en exportadores netos de capital.^{22/}

iv) En este contexto, mejorar el medio ambiente sólo será posible en el marco de una situación económica internacional que dé la posibilidad de superar los problemas de pobreza, desempleo y marginalidad.

v) La preocupación de los países desarrollados por la supervivencia del planeta ha llevado a que la discusión de la problemática ambiental se limite a buscar vías de solución para los problemas del desequilibrio ecológico global. Los problemas regionales, en este contexto, sólo se consideran en cuanto influyen en el plano mundial. Sin embargo, para la región de América Latina y el Caribe resulta muy difícil otorgar prioridad a los problemas de escala global, pues sus urgencias corresponden a los desafíos de la supervivencia inmediata. Las circunstancias en que se desenvuelve crean una oposición muy difícil entre la defensa de las actuales generaciones y la preocupación por las futuras.

vi) En relación con la región, los países desarrollados formulan determinadas demandas: mantenimiento de ciertos ecosistemas que influyen significativamente en la estabilidad climática; conservación de flora y fauna, a través de la preservación de determinados ecosistemas, con el objeto de contribuir a la biodiversidad; eliminación de procesos que utilicen residuos peligrosos químicos y radioactivos que amenacen ecosistemas terrestres y marinos, y sustitución de compuestos químicos que afecten la capa de ozono. Es notoria la preocupación del norte por la conservación del trópico húmedo.

vii) Cabe observar, además, que ciertas empresas de los países europeos y de Estados Unidos han querido utilizar la región de América Latina y el Caribe como vertedero de residuos tóxicos generados en esos países.

viii) A la discusión sobre los aportes y responsabilidades regionales, propia del marco de referencia de los países desarrollados, debe anteponerse el reconocimiento de la deuda ambiental que estos países han contraído con esta región. Esta se ha creado por la explotación de los recursos naturales sufrida por la región durante los períodos de colonialismo y neocolonialismo, y por la desigualdad de la relación de precios del intercambio que se ha impuesto a los productos de América Latina y el Caribe.

ix) Por último, es preciso señalar que gran parte de la responsabilidad de los desequilibrios ecológicos mundiales se debe a la generación de energía para los procesos urbanos e industriales en los países desarrollados, y al uso, por parte de estos últimos, de químicos desestabilizadores de la capa de ozono.

c) Temas relevantes para la estrategia internacional

Lo expuesto en los puntos anteriores, y la consideración de la posición de América Latina y el Caribe en relación con los planteamientos de los países desarrollados en materia de medio ambiente, permiten indicar que los siguientes temas deberían tener prioridad en una estrategia internacional.

i) El medio ambiente en la negociación de la deuda. Al analizar el tema del endeudamiento externo de los países latinoamericanos y caribeños, cabe introducir el tema de la deuda ambiental que los países desarrollados han contraído con los países en desarrollo, a la que ya se ha hecho referencia en este documento. Establecer una relación entre ambas permitiría contar con un instrumento útil en el plano de las negociaciones de la deuda, cuyo resultado determinará en medida importante las condiciones sociales futuras de los países de la región.

No debe confundirse esta posición con la conversión de deuda en recursos para la conservación de áreas naturales, procedimiento que hasta ahora ha tenido un alcance limitado. Se trata de establecer otros términos de negociaciones. En este sentido cabría recomendar inversiones que ayuden a los sectores más postergados a través de recuperación ambiental, como reforestación, rehabilitación de andenes, manejo de cuencas, etc.

ii) Programas de conservación e investigación relacionados con la biodiversidad. En el marco de la temática global privilegiada por las naciones industrializadas, se ubica la defensa de la diversidad genética, que constituye un factor ambiental particularmente presente en la región. Los planteamientos formulados en este sentido en algunos foros internacionales han sido considerados como una forma de intromisión en asuntos internos de los países, en cuanto al uso y manejo de sus recursos naturales.

No cabe duda de que la información genética y ecosistémica asociada a la referida diversidad constituyen un recurso de enorme valor en vista de los adelantos tecnológicos que hoy día se observan en el mundo, particularmente en el campo de la ingeniería genética orientada a las industrias alimenticia, farmacológica y otras. Sin embargo, no existen normas o acuerdos internacionales que regulen el comercio de esta información (de hecho, hoy constituye casi una simple transferencia). Ello no sólo perjudica a los países de la región sino también induce legítimas suspicacias en torno al tema.

Al respecto, la cooperación intrarregional podría orientarse hacia un frente común para promover un convenio, protocolo o acuerdo internacional, con miras a que los países que poseen estos recursos puedan obtener los beneficios correspondientes. También podría avanzar hacia esquemas de

cooperación en torno a la investigación científica y tecnológica avanzada del tema.

iii) El manejo de las grandes cuencas. La conservación de las funciones ecosistémicas de las grandes cuencas, especialmente la amazónica, tiene una importancia significativa en el mantenimiento del clima de la región; además, según los últimos estudios científicos, puede extender sus efectos hacia el resto del mundo. Esto significa que la región podría hacer valer su calidad de exportadora de clima con el fin de obtener financiamiento para programas que permitan un desarrollo ambientalmente sustentable.

Este planteamiento tiene especial importancia en relación con los esfuerzos externos por influir en el manejo de estos espacios. Para la región, una posición prioritaria debe ser la del respeto por la soberanía de las naciones y la afirmación del derecho de cada país a disponer libremente de sus recursos naturales. Sin vulnerar este principio, los países de la región podrían utilizar la importancia ecosistémica de sus espacios como un elemento más en sus negociaciones con los países desarrollados.

iv) El manejo de productos y residuos químicos peligrosos y de petróleo. La circulación de productos y residuos químicos y petróleo aumenta día a día en la región, muchos de cuyos países han suscrito las convenciones internacionales para la prevención de efectos negativos y catástrofes. Conviene una actitud firme y unitaria de la región ante esfuerzos extranjeros por hacerla cumplir una "función de resumidero" de los desechos de países desarrollados.

Asimismo, la región debe ponerse en guardia contra la instalación de industrias químicas peligrosas que buscan nuevos lugares, dadas las prohibiciones existentes en sus países de origen.

Otro de los aspectos que debe controlarse es el de la importación de productos químicos, plaguicidas y fármacos, principalmente aquéllos cuyo uso está prohibido en los países que los producen.

v) La cooperación en la investigación científica y tecnológica relacionada con la temática ambiental. La coordinación en la investigación científica y tecnológica es fundamental para avanzar en todos los temas antes señalados. El interés científico de los países desarrollados por las especies de la región debería tener una contrapartida en nuevos y novedosos apoyos para el desarrollo científico y tecnológico endógeno.

Notas

1/ CEPAL, Preparación de la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo para el Cuarto Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nota de la Secretaría (LC/G.1517(SES.22/17), Santiago de Chile, abril de 1988.

2/ CEPAL, Preparación de una Tercera Estrategia Internacional del Desarrollo, Nota de la Secretaría (LC/L.494(PLEN.20/4), Santiago de Chile, enero de 1989.

3/ CEPAL, Informe del Decimosexto periodo de sesiones del Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), LC/G.1569(CEG.16/2), Santiago de Chile, junio de 1989.

4/ Véanse las resoluciones 43/182, 43/460 y 44/169 de la Asamblea General.

5/ Resolución 44/169 de la Asamblea General.

6/ CEPAL, Algunas reflexiones acerca del periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General y de la Estrategia Internacional del Desarrollo, LC/L.518(Sem.51/2), Santiago de Chile, 30 de agosto de 1989.

7/ CEPAL, América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda, LC/G.1605(SES.23/5), Santiago de Chile, febrero de 1990.

8/ Pertenecen al grupo de Cairns los siguientes países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Filipinas, Fiji, Hungría, Indonesia, Malasia y Tailandia.

9/ CEPAL, Magnitud de la pobreza en América Latina hacia fines de los ochenta, LC/L.533, Santiago de Chile, diciembre de 1989.

10/ Banco Mundial, Protección de la población pobre durante periodos de ajuste, Washington, marzo de 1987.

11/ La mayor preocupación de esta propuesta parece consistir en evitar que continúe la reducción relativa y absoluta del gasto social público. En un documento reciente se afirma que la acumulación de la deuda y los consiguientes pagos de intereses han obligado a muchos gobiernos a reducir su gasto en los sectores sociales. En el conjunto de América Latina, la proporción del gasto en salud en el gasto público total disminuyó de 9% en 1980 a 5.5% en 1985, y la del gasto en educación de 15% a 10% en el mismo periodo. Se formula asimismo la pregunta acerca de cómo pueden revertirse estas tendencias. Véase G. Psacharopoulos, Recovering growth with equity. World Bank Poverty Alleviation activities in Latin America, Documento de discusión interna del Banco Mundial, abril de 1989, p.14.

12/ Un examen más amplio de esas críticas se presenta en CEPAL, División de Desarrollo Social, El desarrollo social en los años noventa: principales opciones (LC/R.703/Rev.1), diciembre de 1988.

13/ Existen muchas expresiones de este tipo de propuestas.

Entre las más divulgadas destacan: H. Chenery (y otros), Redistribution with growth, Oxford University Press, London, 1974; G.A. Cornia y otros, Ajuste con rostro humano, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1987; PREALC, Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural, Santiago de Chile, 1987. Dichas propuestas corresponden a organismos de las Naciones Unidas; respectivamente, el Banco Mundial (en su enfoque de los años setenta), la UNICEF y la OIT.

14/ H. Jaguaribe señala expresamente que su propuesta es el resultado de la aplicación de un criterio que denomina "minimax": el máximo que concederían los estratos altos con el mínimo que exigirían los estratos

bajos. Véase H. Jaguaribe y otros, Brasil. Reforma ou caos, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1989.

15/ La idea de reducir otros rubros del gasto público con el fin de elevar el gasto social ha sido propuesta hace mucho tiempo. Véase, por ejemplo, CEPAL, División de Desarrollo Social, Desarrollo equitativo. Algunas sugerencias para la acción (LC/R.628), Santiago de Chile, 1987. Recientemente, ha sido apoyada también por el Banco Mundial. Así, en su exposición en la reunión anual del FMI y del Banco Mundial (Washington, 22-28 de septiembre de 1989) el Presidente de éste último, Sr. Barber Conable, afirmó que "los países de bajos ingresos en conjunto asignan a defensa alrededor de 20% del presupuesto del gobierno central ...lo que excede al gasto combinado de educación y salud". Subrayó además que los gastos militares en estos países en general no han sido reducidos, y que en varios de los países en desarrollo más grandes la deuda militar constituye un tercio o más del servicio total de la deuda.

16/ Un buen ejemplo de este tipo de propuesta se presenta en CEPAL, "La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas", Estudios e Informes No. 54, Santiago de Chile, 1985. Véase también Sergio Molina, "La pobreza. Descripción y análisis de políticas para superarla," Revista de la CEPAL, No. 18, diciembre de 1982.

17/ Véase en especial, Committee for Development Planning, Human resources development: a neglected dimension of development strategy, United Nations, New York, 1988. En la misma línea está The Amman Statement, declaración formulada en la reunión sobre "Development: the Human dimension", organizada por el UNDP y la North-South Round Table of the Society for International Development, Amman, Jordania.

18/ Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), Jakarta Plan of Action on Human Resources Development in the ESCAP region, Yakarta, Indonesia, abril de 1988.

19/ Economic Commission for Africa, The Khartoum Declaration. Towards a human-focused approach to socioeconomic recovery and development in Africa. Khartoum, marzo de 1988.

20/ Ver Sunkel, O. y N. Gligo (eds.), 1980, Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina, México D.F., Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas N° 36, vol. 2; Gligo, Nicolo, 1981, Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana, Serie Estudios e informes de la CEPAL N° 4, (E/CEPAL/G.1117) Santiago de Chile, publicación de las Naciones Unidas, No. de venta :S.81.G.9, y CEPAL/ILPES/PNUMA, La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

21/ A este propósito interesan las seis Reuniones Ministeriales sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe convocadas por el PNUMA. Véase especialmente PNUMA, Informe final de la sexta reunión ministerial sobre medio ambiente en América Latina y el Caribe (UNEP-IAC-IG.VI6), Brasilia, marzo de 1989, y PNUMA, Informe introductorio del Director de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe a la Reunión de expertos de alto nivel designados por los gobiernos sobre cooperación regional en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe (UNEP/LAC-IGWG.VI/Inf. 3-1 (Rev. 1)), Brasilia, enero de 1989.

22/ Véase a este respecto, por ejemplo, el discurso pronunciado por el Presidente de Brasil en la ceremonia de apertura de la VI Reunión Ministerial sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (Brasilia, 31 de marzo de 1989).