



Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLA-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

ILPES

Institut Latino-Américain de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPAL-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

Distr.
RESTRINGIDA
LC/IP/R.57
20 de Febrero de 1985
ORIGINAL: ESPAÑOL



APORTES PARA UNA EVALUACION DE LOS ASUNTOS AMBIENTALES EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TENDENCIAS, ENFOQUES Y
PERSPECTIVAS AL AÑO 2000 */

(Documento Provisional)

*/ Este documento ha sido elaborado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ORPALC/PNUMA) y la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, CEPAL. Se presenta a la V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente. Referencias a este estudio han sido consideradas en los Documentos LC/IP/L.15 - CM 5/4 y LC/IP/R.50 - CT 6/3.

I N D I C E

INTRODUCCION

I.	ENFOQUE AMBIENTAL DE LA CRISIS ACTUAL Y DEL ESTILO DE DESARROLLO PREDOMINANTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	1
1.	Características de la crisis	2
2.	Algunas tendencias asociadas a la crisis y sus efectos hacia el medio ambiente	3
3.	La crisis del estilo de desarrollo	5
4.	Los desafíos ambientales frente a las tendencias que se observan	7
II.	LA CAPACIDAD DE RESPUESTA: RESTRICCIONES, ENFOQUES Y POLITICAS	8
1.	Las restricciones	8
2.	Los enfoques y las políticas ambientales	11
3.	La cooperación regional: una respuesta compartida	15
III.	EXAMEN EN PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPALES ASUNTOS AMBIENTALES EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	18
1.	Antecedentes	19
2.	Examen en perspectiva de los principales procesos ambientales en la región	20
3.	Hacia una síntesis de las principales percepciones sobre desarrollo y medio ambiente	30
IV.	MEDIDAS CUYA ADOPCION SE RECOMIENDA A LA REUNION	37

INTRODUCCION

1. En el transcurso de la última década se ha otorgado carta de legitimidad a los asuntos ambientales dentro de los temas que son objeto de una atención cada vez mayor de los círculos gubernamentales y no gubernamentales en América Latina y el Caribe. A pesar de los avances logrados, es evidente que aún será preciso recorrer un arduo camino para que la esfera ambiental reciba un reconocimiento efectivo en las políticas gubernamentales prioritarias.
2. Se ha observado con inquietud que, debido a las dificultades de una economía que hoy sufre una aguda crisis, algunos sectores comienzan a postergar la consideración de los problemas ambientales, con peligro de consecuencias negativas permanentes e irreversibles. Por ello, en las administraciones ambientales de la región se ha ido manifestando una honda preocupación tanto por la persistencia de la crisis y sus efectos en los asuntos del ambiente, como por el nuevo desafío de comenzar a administrar el ambiente en todos los sectores para reforzar la reactivación económica.
3. La crisis económica y financiera ha demostrado que muchos de los diagnósticos hechos por los expertos ambientales tenían sobrado fundamento en cuanto a las deficiencias del estilo de desarrollo predominante. Incluso, en sectores ajenos a las cuestiones ambientales, se reconoce que una de las condiciones fundamentales para superar la crisis es sentar las bases de un nuevo estilo de desarrollo sostenible a largo plazo.
4. Este concepto de sustentabilidad del desarrollo ha sido uno de los principales aportes ambientales que ha hecho converger en la región los intereses y las ideas sobre desarrollo y medio ambiente. Hoy se acepta ampliamente que si el desarrollo no es ambientalmente adecuado, no será sostenible.

5. Se reconoce que los desafíos que la crisis económica y financiera presenta en la esfera ambiental son complejos y de enorme trascendencia para preparar un programa de acción para los próximos años. Asimismo, se ha comenzado a subrayar que la crisis, además de presentar desafíos, ofrece oportunidades y que una de sus enseñanzas más claras es destacar que hoy es más urgente que nunca insistir en que las actividades de protección y mejoramiento ambientales no son un lujo sino una necesidad inaplazable.

6. En el plano regional, el esfuerzo principal se está realizando en la estructuración de un esquema de cooperación en asuntos ambientales por medio de reuniones regionales intergubernamentales que los propios gobiernos convocan periódicamente. Entre sus objetivos principales está catalizar los esfuerzos nacionales para darles una proyección regional y asegurar que tengan efectos multiplicadores. Además, se persigue establecer mecanismos cada vez más eficaces de intercambio de experiencias e información en materia ambiental entre los diferentes gobiernos.

7. Paralelamente a la conformación del marco de cooperación regional, en la primera mitad de la década de los 80s en América Latina y el Caribe comienzan a destacarse tres desafíos esenciales de cuya solución podría depender el desenvolvimiento futuro de las cuestiones ambientales. En primer lugar, minimizar los efectos de la crisis actual en la calidad de vida y el medio ambiente de la región, sentando las bases de un nuevo estilo de desarrollo sostenible a largo plazo. En segundo lugar, establecer nuevas formas de acción tendientes a generar una movilización sostenida de recursos que vayan a reforzar la necesaria reactivación que debe suceder a la crisis; y en tercer lugar, crear una conciencia ambiental en los gobiernos y consecuentemente asegurar la consolidación de las administraciones ambientales mediante la incorporación de las políticas ambientales a los planes de desarrollo, la creación de condiciones adecuadas de receptividad en los distintos sectores, la definición de instrumentos para incorporar lo relacionado con el ambiente al quehacer

social-productivo sin descuidar los objetivos de protección y mejoramiento, y el fomento de la educación ambiental en todos los sectores de la sociedad.

8. Estos son los principales desafíos y para superarlos es indispensable reflexionar en todas las experiencias vinculadas a ellos que han tenido lugar en la región así como en las tendencias futuras.

9. Este documento pretende servir de base para reflexionar en los aspectos más globales de las relaciones mutuamente positivas entre un verdadero desarrollo y el medio ambiente, de acuerdo con el deseo expresado por varios gobiernos en el marco de la cooperación regional. Ha sido preparado por el PNUMA y la CEPAL para que se presente con carácter provisional. Se espera que su contenido sea enriquecido por las presentaciones nacionales y los debates tengan lugar en la reunión respecto a estos asuntos.

10. En el primer capítulo se expone un enfoque ambiental de la crisis actual y del estilo de desarrollo predominante en América Latina y el Caribe. En el segundo, se hace un breve examen de la capacidad de respuesta de la región a los desafíos ambientales, refiriéndose someramente a las restricciones y enfoques, destacando que el desarrollo de las políticas ambientales en la región demuestra claramente que ellas están siendo fortalecidas dentro de los aparatos administrativos gubernamentales. En el tercer capítulo se presenta un examen en perspectiva de los principales asuntos ambientales destacando que una de las preocupaciones centrales a futuro será profundizar el estudio de los principales procesos que integren, en términos concretos, las interrelaciones mutuamente positivas entre desarrollo y medio ambiente. Se hace referencia, además, a las percepciones ambientales alrededor de las cuales existe un consenso de opinión en cuanto a que podrían ser las más adecuadas para enfrentar los desafíos que los procesos plantean. Por último se presentan las medidas que se sugiere podrían ser adoptadas por la IV Reunión Regional Intergubernamental respecto al punto del temario para el cual fue preparado este documento.

11. Además, es conveniente hacer algunas observaciones acerca de este documento el cual no hace referencia a la magnitud de los problemas ambientales ni a los procesos de degradación ecológica más significativos. Esto se debe en parte a la falta de estudios nacionales y/o regionales profundos de la realidad ecológica-ambiental de la región, lo cual no permite, por ahora, presentar una cuantificación de la magnitud de los problemas. Tampoco faculta para plantear metas cuantitativas que sería deseable alcanzar en el futuro respecto a ciertos procesos de graves consecuencias para el medio ambiente de la región.

12. No se puede dejar de señalar la gravedad de esta carencia regional de datos cuantitativos. Ello afectará sin duda, o ya está afectando seriamente, la eficiencia y la eficacia con que las administraciones ambientales están influyendo en los centros de poder en el más alto nivel gubernamental para conseguir su apoyo a las propuestas ambientales en estos tiempos dominados por la persistencia de la crisis económico-financiera.

13. Cabe señalar también que debido a que el documento es una primera aproximación al difícil tema de una evaluación regional, se ha considerado conveniente hacer hincapié inicialmente sólo en algunas de las principales interrogantes de índole conceptual, política e institucional que están condicionando la gestión ambiental actual en la región. En el documento no se ha hecho referencia a situaciones particulares ni a las múltiples actividades ambientales realizadas por los gobiernos, los organismos regionales y las organizaciones internacionales.

14. Finalmente cabe agregar que el documento presenta apenas algunos aportes iniciales a una serie de estudios posteriores que sería recomendable que los gobiernos y el PNUMA realizaran a la mayor brevedad. Dichos estudios sobre el estado del medio ambiente regional serían la base para consolidar la cooperación regional y para futuras evaluaciones y reflexiones periódicas, con miras a fortalecer las políticas ambientales nacionales así como la implantación de un estilo de desarrollo

sostenido a largo plazo que responda a las necesidades y características propias de los distintos países de la región. Solo así, este tipo de balances regionales podrían tener más valor que el meramente indicativo del presente documento.

1. ENFOQUE AMBIENTAL DE LA CRISIS ACTUAL Y DEL ESTILO DE DESARROLLO
PREDOMINANTE EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

15. La crisis económica y financiera por la que atraviesa la región puede calificarse como la más profunda y generalizada de los últimos cincuenta años. Frente a los síntomas más agudos que la crisis presenta se han adoptado numerosas medidas de ajuste y esfuerzos de recuperación que en su mayoría, han sido enfocados al corto plazo.

16. No obstante, es claro que el tratamiento de los efectos de la crisis exclusivamente dejaría a la región igualmente vulnerable a las fluctuaciones de la economía internacional y no solucionaría, en el fondo, ningún problema. De ahí que las acciones nacionales seguramente tenderán a ser más profundas e intentarán resolver las causas enraizadas en las propias estructuras políticas, sociales y económicas de los países para buscar el camino hacia un desarrollo más autónomo, equitativo y sostenible a largo plazo. Algunos signos de tal tipo de acciones ya se pueden apreciar en varios países de la región.

17. Especial preocupación merece la tendencia, que parece observarse en la región, a relegar ciertas consideraciones ambientales a un segundo o tercer plano. Tal tendencia se sustentaría en una supuesta incompatibilidad entre la preocupación por los activos naturales de la sociedad y la solución de los problemas más urgentes que la crisis ha provocado. Aparte del hecho de que esta incompatibilidad no tiene por qué estar presente en el enfrentamiento de la coyuntura, es absolutamente indispensable reiterar por todos los medios posibles y en todos los niveles, que una gestión ambiental errónea ahora, aun cuando vaya acompañada de la solución temporal de algunos problemas, debilitará la capacidad futura de los países de la región para responder a las fluctuaciones características del sistema económico internacional y limitará seriamente su potencial de desarrollo.

18. Que lo anterior no es una mera elucubración teórica o simple especulación se deriva de que entre los antecedentes de la crisis actual en la región, está la gestión del medio ambiente realizada durante todo el período de la postguerra hasta la fecha. Esta gestión, que se asocia íntimamente al estilo de desarrollo predominante, se caracteriza por su casi paradójica mezcla de sobreexplotación y mal uso por un lado, y dilapidación, desestimación e incluso desconocimiento de importantes recursos ambientales por el otro.

19. Se reconoce pues, que buena parte de la problemática ambiental de la región tiene su origen en las formas particulares que ha adoptado el estilo de desarrollo y que los antecedentes más recientes de la crisis no hacen sino amplificar tales tendencias. Sin embargo, no hay que olvidar que la crisis económica y financiera, al inducir a comportamientos y políticas centrados en el muy corto plazo, entraña a grandes riesgos. De ahí que cualquier reflexión sobre las perspectivas futuras debe partir de un examen de las principales características de la crisis y de sus consecuencias en las cuestiones ambientales.

1. Características de la crisis

20. Entre los síntomas característicos de la crisis pueden mencionarse:

a) Un nivel acumulado de endeudamiento externo significativo que, con excepción de las naciones del Caribe, implica una relación muy alta entre el monto de intereses que debe pagarse y el total de ingresos que se perciben por las exportaciones realizadas. El resultado es que, ya desde 1982 y por tres años consecutivos, la región se ha convertido paradójicamente, en exportadora neta de recursos a las economías industrializadas;

b) A pesar de que en 1984 se apreciaron algunos indicios de recuperación cuya persistencia no es del todo clara, la región ha sufrido una caída de los niveles de producto por habitante cercana al 10% en los últimos cuatro años, llevándolas a valores equivalentes a aquellos

alcanzados ya en 1977. A esta caída, que ha tenido consecuencias significativas en los niveles de empleo, se suma el deterioro de las remuneraciones reales provocado por un incremento en el ritmo inflacionario. Todo ello ha provocado un menoscabo riguroso del consumo básico y la calidad de vida de las grandes mayorías de la población de América Latina y el Caribe, que significa un retraso de prácticamente una década; y

c) Las restricciones monetarias y financieras que se asocian a la crisis han impuesto limitaciones del gasto público, afectándose negativamente las prestaciones sociales de educación, salud y vivienda así como el mantenimiento de la infraestructura y los servicios urbanos. Estas limitaciones han afectado, además el funcionamiento de diversos organismos de gobierno.

21. En el caso de la subregión centroamericana, a esta crítica situación económica y financiera debe agregarse la convulsionada situación política y bélica que impone muchos factores adicionales de incertidumbre en cuanto a la evolución de los problemas y las vías para superarlos, tanto en el corto como en el largo plazo.

22. La subregión del Caribe Insular presenta también ciertas particularidades. Por ser economías de tamaño relativamente pequeño, en las que la cooperación e integración subregional desempeñan un papel importante, han visto deteriorarse, en la década de 1980, el comercio intraregional que durante la década anterior tuvo un crecimiento notable.

2. Algunas tendencias asociadas a la crisis y sus efectos en el medio ambiente

23. El ajuste que han intentado las naciones frente a la crisis aunque diverso, ayuda a discernir algunas tendencias que pueden darse en el futuro y que tienen una importancia innegable para las cuestiones ambientales en la región.

24. Frente a la situación de la balanza de pagos, la tendencia que han seguido ciertos países está directamente vinculada a la disponibilidad de un aparato productivo flexible para realizar una rápida sustitución de importaciones. Asimismo, ha sido determinante la existencia de una amplia base de recursos naturales unida a la capacidad de movilizarlos en el corto plazo y a la posibilidad de colocarlos en los mercados internacionales. En algunos países ello ha tendido a profundizar los modelos primario-exportadores, y por lo tanto, a intensificar el uso del medio ambiente natural en un momento en que los precios internacionales de la mayoría de los recursos son especialmente desfavorables.

25. A esta tendencia de ejercer mayor presión sobre el medio ambiente debe agregarse aquella proveniente de gran parte de la población regional para alcanzar niveles mínimos de satisfacción de sus necesidades básicas, superar la condición de pobreza y satisfacer legítimas expectativas de mejoramiento de la calidad de vida.

26. Estas tendencias probables plantean importantes y numerosas interrogantes que atañen directamente a la preocupación ambiental. Se destacan, por señalar algunas, las siguientes:

a) En qué medida el ritmo de explotación de recursos no renovables, mineros y energéticos, que tienen receptividad en los mercados internacionales, puede poner en peligro la disponibilidad futura de esos recursos, incluso antes de que la sociedad esté preparada para producir sustitutos o desarrollar nuevos bienes comerciables que generen la necesaria capacidad de importación;

b) En qué medida la ágil movilización de recursos agropecuarios y marinos se acompaña y se acompañará de acciones que conserven y aun mejoren la capacidad y la calidad productiva futura de los ecosistemas que sustentan dichas actividades; y

c) En qué medida hay la capacidad de gestión y el conocimiento científico y tecnológico que permitan movilizar y mantener la utilización de activos naturales, ampliando y fortaleciendo la base de sustentación del proceso de desarrollo.

27. Con relación a la situación presupuestaria fiscal, es probable que continúe y se profundice la tendencia a reducir las partidas de gasto en materias tales como salud, vivienda, educación y servicios básicos. Es muy posible que estas partidas se reduzcan aun más en el caso de actividades como: manejo de ecosistemas, investigaciones sobre tecnologías endógenas, monitoreo de contaminación, sistemas bioprodutivos, desertificación, educación ambiental, operación de organismos ambientales existentes, etc. Esta tendencia probable se hará efectiva y se acentuará si quienes toman las decisiones económicas en los países persisten en la idea de que las preocupaciones ambientales son un lujo postergable en tiempos difíciles.

3. La crisis del estilo de desarrollo

28. Las interrogantes planteadas sobre la validez de las respuestas que los países latinoamericanos están dando a la crisis actual y sus tendencias, llevan, de hecho, a un cuestionamiento del propio estilo de desarrollo, cuya dinámica no ha logrado modificar sustancialmente las limitaciones que impiden sentar bases sólidas para un crecimiento sostenido y alcanzar una mejor calidad de vida para la población. Por tal motivo, se reconoce que la crisis actual es también una crisis del estilo de desarrollo predominante.

29. Se ha señalado reiteradamente que el estilo de desarrollo predominante se caracteriza por generar procesos de transformación ambiental que no responden a las condiciones naturales, sociales y económicas de la región. La tecnología, la escala de producción, los insumos y recursos energéticos requeridos y la organización adoptada no han llevado necesariamente al aprovechamiento racional y sostenible de los recursos disponibles por responder a características propias de economías respecto de las cuales las naciones de la región mantienen una fuerte relación de dependencia sin basarse en sus propias realidades e identidades culturales.

30. Asimismo, con relación a América Latina y el Caribe, el manejo de los recursos naturales ha determinado que coexistan los problemas derivados de la subutilización con aquellos que resultan de la sobreexplotación y el deterioro. En primer lugar, se han desaprovechado importantes recursos disponibles porque no correspondían a los patrones de consumo y a los procesos productivos impuestos por los centros industriales aunque pudieran satisfacer numerosas necesidades de la población. Al mismo tiempo, las relaciones de dependencia han inhibido los esfuerzos de investigación científica y tecnológica que hubieran permitido superar la falta de conocimiento de las capacidades de los sistemas ecológicos y de los métodos adecuados de utilización y gestión.

31. Entre los casos más claros de subutilización y desaprovechamiento pueden mencionarse los siguientes:

a) Recursos no utilizados porque no representan "ventajas comparativas" en el mercado nacional o internacional;

b) Prácticas generalizadas de monocultivos en tierras aptas para policultivos, y en general, uso de éstas por debajo de su potencial natural;

c) Ecosistemas desaprovechados a causa de que la tierra desempeña un papel importante en los mercados especulativos; y

d) Despilfarro de residuos que podrían transformarse en valiosos recursos después de procesos de reutilización y reciclaje.

32. Al desaprovechamiento de ciertos recursos se agregan el deterioro y la sobreexplotación de muchos otros, para los cuales la modalidad del desarrollo no propicia una asignación más racional. Son conocidos los problemas de degradación de los ecosistemas como la deforestación, la pérdida de fertilidad de los suelos, la erosión y la contaminación entre otros.

33. El problema del desaprovechamiento y la sobreexplotación que ocasiona el estilo predominante también afecta al medio ambiente construido y particularmente a las grandes ciudades. Es notorio, por ejemplo, el uso dispendioso de espacios e infraestructura urbanos destinados a viviendas de lujo y transporte individual frente al hacinamiento de la poblaciones marginales y las dificultades de movilización de una gran masa trabajadora entre los lugares de residencia y de trabajo.

4. Los desafíos ambientales frente a las tendencias que se observan

34. Las interrogantes que plantea la crisis y sus tendencias probables presentan, particularmente a quienes tienen responsabilidades de gobierno en cuestiones ambientales y a la población en general, tres desafíos fundamentales:

a) Lograr que se reconozca que todo cuanto se refiere al ambiente se encuentra en el centro mismo de la crisis actual y que las preocupaciones ambientales son, por lo tanto, prioritarias e inaplazables. Ello implica, desde luego, desterrar la idea de que tales preocupaciones son un lujo y comprometer recursos humanos y financieros para establecer una gestión ambiental con miras a un desarrollo sostenible;

b) Lograr una conciencia generalizada del carácter de la crisis y avanzar en la práctica concreta de los principios ambientales de globalidad, interdependencia y sostenimiento. Lograr, además, que las decisiones que se adopten en el corto plazo tengan siempre en cuenta las tendencias a largo plazo que provocan;

c) Participar activamente en los esfuerzos nacionales por superar la crisis y renovar los estilos de desarrollo, formulando proyectos ambientales económicamente rentables tendientes a la movilización de recursos hasta ahora mal utilizados o desaprovechados;

II. LA CAPACIDAD DE RESPUESTA: RESTRICCIONES, ENFOQUES Y POLITICAS

1. Las restricciones

35. Frente a los desafíos señalados, no cabe duda que la región y cada uno de los países enfrentan una serie de restricciones. Tales restricciones pueden agruparse en las siguientes categorías: (i) Conceptuales; (ii) Políticas; y (iii) Operacionales.

(i) Las restricciones conceptuales

36. Aún cuando son evidentes los avances logrados desde la Conferencia de Estocolmo en 1972 hasta la fecha en materia conceptual respecto a las cuestiones ambientales y su vinculación con el desarrollo, es claro que aún queda mucho por hacer.

37. Entre las principales restricciones que pueden apreciarse en este campo se encuentran aquellas derivadas de una falta de categorías operacionales correspondientes a un cuerpo conceptual relativamente avanzado que reconoce, entre otras, la interdependencia sectorial, el carácter sistémico de las relaciones sociedad-naturaleza, la interrelación estrecha entre el corto y el largo plazo, y la diversidad de estructuras naturales, culturales y sociales que prevalecen en una sociedad.

38. Esta falta de una traducción de los conceptos generales en categorías operacionales es lo que, en parte, ha sido causa de una gran variedad de respuestas legales e institucionales a la cuestión ambiental, sin que se pueda afirmar hasta ahora que en la región se haya llevado a respuestas concluyentes.

39. Por otra parte, en el ámbito científico se ha mantenido una relativa incapacidad para los estudios ambientales globales realizados por grupos multidisciplinarios. Han aflorado, más bien, instituciones y grupos dedicados a estudiar aspectos específicos del medio ambiente. Es muy reducido el número de grupos científicos que hayan iniciado en la región estudios globales sobre desarrollo y medio ambiente. Prácticamente

no existen grupos multidisciplinarios que hayan realizado análisis cuantitativos de procesos ambientales globales de significación en el nivel de ecosistema.

(ii) Las restricciones políticas

40. A pesar de que varios países de la región tienen la voluntad manifiesta de adoptar políticas de protección y mejoramiento del medio ambiente, no se han logrado avances sustantivos para que estos esfuerzos se concierten y/o coordinen apropiadamente con los intereses de otros sectores. Por esta razón, en la mayoría de los países surgen periódicamente reiterados conflictos de intereses que acaban por obstaculizar seriamente la adecuada aplicación de las políticas ambientales. Se ha llevado incluso a subrayar que los sectores económico-financieros, por ser los más presionados por la crisis, a menudo desatienden las solicitudes de asignación de recursos para la protección y el mejoramiento del ambiente.

41. En los discursos políticos se subraya que no debe haber oposición entre desarrollo y medio ambiente. Pero en la práctica, muchos de los sectores no han incorporado los aspectos ambientales efectivamente. Además, al promover un rápido crecimiento económico, muchos de ellos se oponen, de hecho, a la aplicación de los principios ambientales.

42. Por otro lado, ha sido frecuente observar que estas instituciones no han contado con el suficiente poder político. En buen número de casos, los asuntos ambientales han estado durante años a cargo de niveles intermedios de la administración pública, lo que parece demostrar que no se ha asignado a estos asuntos un papel de importancia en el proceso de toma de decisiones en el más alto nivel.

43. En los medios no gubernamentales, la capacidad de respuesta para atender los asuntos ambientales ha sido variable. Fueron pocas las asociaciones ecologistas que surgieron antes o inmediatamente después

de Estocolmo. Aquellas que han cobrado alguna notoriedad nacional o regional se han dedicado principalmente a las actividades de educación para la conservación de la naturaleza. Pero al observar las tendencias más recientes cabe preveer que en los grandes centros urbanos de la región surgirán en el futuro cercano, movimientos ecologistas con considerable capacidad de movilización y, por lo tanto con poder político. Sin embargo, deberán superar la crítica de que frecuentemente son objeto: que constituyen grupos elitistas los cuales no incorporan la globalidad de los problemas ambientales prioritarios que afectan a las grandes mayorías nacionales.

(iii) Las restricciones operacionales

44. En todo este período los asuntos ambientales también han pasado por una crisis de crecimiento. En algunos casos esto ha significado dispersión y superficialidad. Por ello hay ahora un notorio interés gubernamental en definir los límites de las cuestiones ambientales, estableciendo criterios de selección y evaluación para ubicar apropiadamente las actividades ambientales en el marco del desarrollo. La esfera ambiental no es todo ni puede responder a todo, ya que podría suceder que finalmente terminara por no representar nada. Los gobiernos de América Latina y el Caribe han reconocido que esto es fundamental y han venido intercambiando opiniones y realizando consultas para llegar a definiciones más precisas en los planos institucional, legal y conceptual.

45. Hasta ahora, sin embargo, no hay una comprensión ni una aplicación generalmente aceptada de los dispositivos institucionales y legales. Tanto en medios oficiales como no oficiales, no hay consenso para realizar la gestión ambiental dentro de ciertos moldes institucionales y legales que sean explícita y universalmente admitidos. Por ahora, sólo es posible analizar algunas tendencias generales y esto constituye un desafío para encontrar opciones que respondan adecuadamente a las distintas realidades nacionales.

46. El desarrollo del derecho ambiental en la región como un instrumento esencial para la ordenación racional del ambiente sigue siendo un requisito insatisfecho, pese a los progresos que en ese sentido han realizado algunos países.

2. Los enfoques y las políticas ambientales

47. Ultimamente es raro encontrar políticas nacionales de desarrollo que no incluyan consideraciones sobre la protección y el mejoramiento del ambiente. Sin embargo, dichas consideraciones presentan muy diversos grados de complejidad y van desde ideas aisladas hasta políticas comprensivas y coherentes que demuestran los diferentes enfoques con que se atienden las cuestiones ambientales en la región.

48. En la mayoría de los casos, las políticas ambientales denotan enfoques parciales de la realidad. Aunque hay un consenso en la región para considerar al medio ambiente como una dimensión transectorial, en la práctica termina a menudo adoptando la forma de un "nuevo sector" de preocupación. Han revestido la forma de programas específicos para un reducido número de los problemas más evidentes, y dichos programas se incorporan a sectores de actividad tales como salud, transporte, energía, vivienda y urbanismo, agricultura entre otros.

49. Dentro de este enfoque ha habido tendencias que han señalado estrategias y cursos de acción ambientales según los objetivos de desarrollo de cada sector (agricultura: política forestal, parques nacionales, erosión de suelos; salud: calidad de aguas, contaminación atmosférica, químicos tóxicos etc.). Así se ha introducido la dimensión ambiental en las tareas de cada plan sectorial pero sin que haga una integración transectorial.

50. Los principales mecanismos de acción y ejecución de este tipo de políticas se han circunscrito casi exclusivamente a la formulación de instrumentos normativos. La actitud que más frecuentemente conllevan estos enfoques es de carácter vigilante y da preferencia al análisis de los efectos que las actividades económicas y sociales tienen en los ecosistemas.

Las acciones que se observan son tanto de carácter curativo como de carácter preventivo, con preponderancia de las primeras. Sin embargo, casi siempre se reconoce la importancia de trocar las acciones curativas por las preventivas.

51. En cuanto a las esferas de preocupación, las políticas ambientales en la región se circunscriben a tres factores de importancia inmediata:

- a) Abatir, controlar y prevenir la contaminación ambiental.
- b) Conservar el patrimonio natural y
- c) Promover la formación de una conciencia ambiental con relación a los factores anteriores.

52. A pesar de las limitaciones que este tipo de enfoque representa, se han logrado una serie de avances significativos entre los cuales cabe señalar:

- a) Algunos estudios han demostrado que en general, los beneficios derivados de actividades ambientales tales como el control o la reducción de la contaminación, el control de la erosión, etc., tomando en cuenta los daños eliminados, tienden a superar los costos que tales actividades entrañan;
- b) En muchos casos, estas actividades también han producido beneficios macroeconómicos netos, tales como un incremento en los niveles de empleo, producto e inversión nacionales y
- c) Algunas de las acciones de protección ambiental y particularmente aquellas tendientes a prevenir la contaminación, han demostrado finalmente que son beneficiosas para las empresas involucradas ya que incrementan sus niveles de productividad y, por lo tanto, mejoran su competitividad en los mercados nacionales e internacionales.

53. Hay que reconocer que sólo en sus mejores logros en la región, las políticas ambientales se han orientado a la aplicación de enfoques integrados que contemplen la conservación, la recuperación y el mejoramiento del medio ambiente y una utilización más racional de los recursos naturales.

54. Los intentos más avanzados pretenden incorporar explícitamente la dimensión ambiental a la planificación del desarrollo. En particular, deben destacarse como pioneros los esfuerzos de un grupo reducido de países por integrar las políticas y las normas de ordenamiento ambiental del territorio en la planificación global y regional del desarrollo.

55. Por último, a manera de ejemplo en este examen panorámico, conviene destacar como plausible dentro de este mismo enfoque la política nacional ambiental iniciada por un país de la región que subraya que los objetivos y las metas del programa nacional ambiental deben recoger las propuestas del plan nacional de desarrollo y considerarse como una responsabilidad social compartida. Esta definición política ha subrayado la importancia de hacer plenamente partícipes a los distintos sectores al asignarseles un papel relevante en la ejecución de las acciones ambientales. En la aplicación de esta política ambiental transectorial, el organismo encargado dispone de los siguientes cursos de acción:

i) Normativa sobre aspectos esenciales de la problemática ecológica-ambiental, con la reglamentación, supervisión y aplicación de medidas específicas tendientes al abatimiento y el control de la contaminación; la protección de la riqueza biótica nacional; y el aseguramiento de la protección y la restauración de los ecosistemas;

ii) De concertación con la corresponsabilidad de todos los sectores de la administración pública por la protección y el mejoramiento ambientales y la celebración de convenios con los sectores públicos, sociales y privados sobre aspectos específicos de la problemática ambiental;

iii) De coordinación de acciones con las distintas entidades nacionales, a través de los instrumentos de política económica y social, la información para elaborar y ejecutar sus programas, la canalización de apoyos económicos, las medidas tendientes a la descentralización de acciones de la vida nacional, la celebración de convenios de coordinación; y

iv) De inducción que orienta el comportamiento de todos los sectores de la sociedad hacia la consecución de los objetivos ambientales y apoya las políticas de financiamiento, gasto público, capacitación, información, insumo y equipos, ciencia y tecnología, comunicación social, educación ambiental, descentralización y legislación ambiental actualizada.

56. Casi independientemente de los enfoques utilizados en muchos países la implantación institucional de las políticas ambientales presenta también una gran variedad (Ministerios, Secretarías, Subsecretarías, Direcciones Generales, Oficinas, Institutos coadyuvados por Comisiones Nacionales de Ecología, Consejos Interministeriales o Secretarías Especiales).

57. Tres factores importantes han determinado las respuestas institucionales: el espacio político otorgado a las cuestiones del ambiente, los recursos disponibles para realizar las actividades y la urgencia o la gravedad manifiesta de determinados problemas.

58. También hay algunos Sistemas Nacionales Ambientales que han sido establecidos con el propósito de asegurar la trascendencia política y operativa de las contribuciones de los organismos ambientales frente al resto del Estado, desde el nivel nacional al municipal y en todos los sectores pertinentes.

59. En conclusión podemos afirmar que el desarrollo de las políticas ambientales en la región muestra una clara tendencia a su fortalecimiento dentro de los aparatos institucionales de los gobiernos. Las dificultades aún son enormes pero los temas ambientales ya han penetrado en el discurso y en el quehacer políticos. La ciudadanía está consciente del problema y es probable que ello aumente en la medida que asuma más responsabilidad en las acciones.

60. Otro factor predominante en el escenario político-gubernamental que podría fortalecer las políticas ambientales en América Latina y el Caribe es el cambio de actitudes ocurrido en los últimos años. En los

comienzos de la década de 1970, las actitudes ambientalistas tendían a ser negativas: detención de la contaminación, del agotamiento de los recursos: límite al empleo de los recursos a un ritmo superior al de su generación. En la actualidad, las actitudes son positivas tal como se ha citado con referencia a las políticas ambientales más avanzadas de la región: concertación, coordinación e inducción de esfuerzos, con miras al desarrollo de tecnologías apropiadas, reparto equitativo de recursos limitados, potencialidad de ecosistemas, utilización de desechos, etc. Un paso más allá será movilizar recursos en función del objetivo de ayudar a vencer la crisis creando opciones para una mayor y mejor movilización de potencialidades ambientales propias y reforzar la reactivación económica.

61. Estos hechos indican que la cuestión ambiental irá obteniendo paulatinamente mayor espacio político en todos los países. Es cierto que, por ahora, solo algunos de ellos han incorporado efectivamente un programa nacional ambiental en su plan nacional de desarrollo, pero no es desmesurado suponer que esta tendencia irá en aumento.

62. Por otra parte, en el seno de los partidos políticos se observa una evolución interesante ya que en varios países de la región, están incorporando a sus plataformas y planteamientos los asuntos ambientales como una cuestión relevante. Se observa también que en los respectivos poderes legislativos se han constituido comisiones especiales sobre ecología y/o medio ambiente.

3. La cooperación regional: una respuesta compartida

63. La región de América Latina y el Caribe emprendió una tarea primaria en el campo de la cooperación internacional en temas ambientales al analizar en México, en 1982, los resultados de la aplicación del Plan de Estocolmo. La región fue la única que celebró una reunión antes de la Sesión de Carácter Especial del Consejo de Administración que fue convocada justamente para hacer esta evaluación en el nivel mundial. Una de las preocupaciones principales de la región fue evaluar, en particular,

la presencia de la dimensión regional en los programas ambientales globales puestos en práctica en el marco del Plan de Acción de Estocolmo.

64. La reunión de México también sirvió para esbozar una primera respuesta a la presencia inminente de la crisis que comenzaba a perfilarse, la cual exigía reflexionar en: (i) una nueva orientación de todo el proceso de desarrollo; (ii) la forma en que el factor ambiental debía incorporarse a dicho proceso; y (iii) las modalidades que debía adoptar la cooperación regional intergubernamental intrarregional para apoyar estas labores.

65. De la reunión de México surgieron los elementos fundamentales de un sistema de cooperación regional: (i) consolidación de los mecanismos institucionales de consulta regional, a través de reuniones de expertos y reuniones regionales intergubernamentales; y (ii) definición de programas regionales de interés común, para los cuales se aprobaron una estrategia regional y directrices que deben orientar su formulación y ejecución. Durante la III Reunión Regional Intergubernamental (Lima, 1984), se reconoció la necesidad de movilizar recursos financieros de fuentes internacionales, monedas locales y contribuciones en especie para apoyar la ejecución de los programas ambientales regionales de interés común, haciendo especial uso de los mecanismos de cooperación horizontal intrarregional.

66. Este proceso de cooperación regional tiende a catalizar los esfuerzos nacionales concretando las formas en que estos puedan tener una proyección regional con efectos multiplicadores. Persigue establecer mecanismos, cada vez más eficaces, de intercambio de experiencias e información sobre cuestiones ambientales entre los gobiernos de la región.

67. En este contexto, es previsible que se concierte una unión de esfuerzos y recursos para estudiar en forma compartida los procesos ambientales de mayor relevancia regional. La cooperación regional intergubernamental en asuntos ambientales ya se ha puesto en marcha con dos

programas subregionales (Programa ambiental del Caribe y Programa de protección del medio marino y áreas costeras en el Pacífico Sud-Este) y uno regional (Red regional de formación ambiental). Por medio de estos programas y otro que puedan iniciarse en el futuro, se podría lograr una consolidación mutuamente beneficiosa de las políticas nacionales y favorecer la formación de una generación de expertos de América Latina y el Caribe dedicados a la investigación y solución de sus problemas ambientales.

III. EXAMEN EN PERSPECTIVA DE LOS PRINCIPALES ASUNTOS AMBIENTALES
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

68. En el marco de cooperación regional iniciado en la I Reunión Regional Intergubernamental sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (México, 1982) ha venido gestándose un pensamiento regional propio sobre desarrollo y medio ambiente, lo que permite predecir que en los próximos años la región dispondrá de mejores medios para solucionar sus propios problemas.

69. La preocupación fundamental por las interrelaciones entre desarrollo y medio ambiente ha llevado a concentrar la atención en los principales procesos y/o grandes problemas de la región, tales como el desempleo y la disminución de la calidad de vida en las grandes urbes; el avance de la frontera agropecuaria y la metropolización, entre otros, que hoy se entienden también como grandes desafíos al desarrollo de aquí al año 2000 y más allá.

70. El reconocimiento de la naturaleza global de las interrelaciones ha permitido además superar las limitaciones propias de aquellas presentaciones de lo ambiental como una larga lista de temas demasiado específicos, en la cual muchas veces no se destacaron suficientemente las importantes interacciones que hay entre ellos.

71. En el pasado se hicieron clasificaciones de la temática ambiental en el ámbito demográfico (crecimiento de la población, migraciones, densidad); contaminación (cambios climáticos, anhídrido carbónico, contaminación atmosférica, contaminación de aguas, químicos tóxicos, desechos peligrosos); recursos naturales (deforestación, erosión, recursos genéticos, fitonasa, desertificación, recursos bióticos, áreas protegidas); y asentamientos humanos (uso de la tierra, tenencia, saneamiento, tecnologías). Las limitaciones de estas clasificaciones han comenzado a superarse con el enfoque global de procesos.

72. Hay otra cuestión que indica la conveniencia de enfocar estos problemas a través de procesos fundamentales: los asuntos ambientales deberán alcanzar más significación a través de sus contribuciones específicas al proceso de desarrollo. Para que las administraciones ambientales tengan un papel relevante, deberán concentrar sus futuras actividades en grandes procesos que, dentro de los horizontes de planificación, integren en términos concretos y manejables las interrelaciones reales y mutuamente positivas entre desarrollo y medio ambiente. Por esta razón, la identificación de estos procesos tiene por objeto asegurar que en el futuro de América Latina, tanto las preocupaciones de los encargados de promover un desarrollo y crecimiento acelerado como las de aquellos que se ocupan de las cuestiones ambientales converjan y se unan en cursos de acción comunes.

1. Antecedentes

73. En 1982, PNUMA y CEPAL iniciaron el estudio de cuatro de estos grandes procesos ambientales en la región: a) Metropolización; b) Expansión de la frontera agropecuaria; c) Impacto de las grandes obras hidroeléctricas; y d) Supervivencia campesina en los ecosistemas de alta montaña en la región andina.

74. Una tendencia similar se manifestó en el plano intergubernamental en ocasión de la II Reunión Regional Intergubernamental sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (Buenos Aires, 1983). En esta reunión, los gobiernos revisaron una lista de programas que abarcaban los principales asuntos ambientales, entre los cuales se destacaban algunos procesos de gran importancia para el desarrollo de la región. Esta lista incluía 27 programas (14 regionales y 13 subregionales) de los cuales los gobiernos acordaron definir 6 programas regionales y 6 subregionales como de interés común, para iniciar la cooperación intrarregional. Se reconoció entonces que todos los programas presentados en la lista abarcaban apropiadamente la integridad de la problemática ambiental regional y sus procesos, por lo cual deberían ir siendo incorporados paulatinamente

en las futuras acciones de cooperación. La lista completa de los programas propuestos en Buenos Aires se presenta en el Cuadro 1, ya que podría servir de referencia en el presente examen de las perspectivas ambientales regionales.

75. Asimismo, cuando la Comisión Mundial sobre Desarrollo y Medio Ambiente, que fue creada por la Asamblea General en su resolución 38/161 (1983), atendiendo una recomendación del Consejo de Administración del PNUMA, examinó las perspectivas ambientales en octubre de 1984, subrayó la necesidad de hacer una formulación alternativa globalizante de los principales asuntos ambientales por medio de la identificación de procesos ambientales de especial significación para el desarrollo.

2. Examen en perspectiva de los principales procesos ambientales en la región

76. En el plano regional, el carácter, la urgencia relativa y el tipo de problemas ambientales característicos de cada país hacen que, por ahora, sea casi imposible efectuar una revisión más o menos precisa de los procesos más significativos en el plano nacional. Ese será un desafío que en los próximos años tendrá cada vez más vigencia en los programas de trabajo de los respectivos países. A pesar de esta variedad de problemas y de la diversidad cultural, social, política y económica, es posible reconocer algunos de estos grandes procesos o problemas que, en el futuro, podrían destacarse por sintetizar las principales relaciones entre desarrollo y medio ambiente en la región.

77. Para realizar este examen en perspectiva, se empleó un horizonte temporal de mediano y largo plazo. Se admite que cualquiera que sea el proceso que ocupe la atención de los encargados de los asuntos ambientales en el futuro, implicará horizontes de planificación que podrían fluctuar entre los cinco y los cincuenta o más años. Ello requiere ubicar el examen

en perspectiva, en muchos casos, en el siglo XXI. Precisar escenarios posibles en tal horizonte es una tarea difícil, de ahí que este documento no sea sino un esbozo preliminar de las interrelaciones que dentro de un determinado proceso podrían ocurrir.

78. A los cuatro procesos cuyo estudio ya ha sido iniciado por el PNUMA y CEPAL y que se han mencionado anteriormente, se han agregado otros cuyos núcleos centrales están íntimamente ligados a problemas candentes del desarrollo actual de América Latina y el Caribe. Considerando los elementos de información actualmente disponibles pueden señalarse, a manera de ejemplo, los siguientes grandes procesos y/o grandes problemas como relevantes para la región en el futuro: a) El desempleo y la calidad de vida en las grandes urbes; b) La expansión de la frontera agrícola y el desarrollo interior de la región; c) El manejo y la utilización de los recursos internacionales compartidos; d) La expansión de los procesos tecnológicos y sus relaciones con las fuentes de energía; e) Aumento de los requerimientos alimentarios y sus relaciones con la potencialidad de los ecosistemas; y f) Disminución de los niveles de salud y calidad de vida.

a) Desempleo y calidad de vida en las grandes urbes de América Latina

79. El ritmo explosivo del proceso de metropolización observado en los últimos años en gran parte de la región, exigirá interrelacionar y tratar simultáneamente varios asuntos ambientales de primera importancia, tales como contaminación del aire, agua, disposición de desechos sólidos, transporte, etc. En el futuro será más evidente la necesidad de agregar a estos exámenes factores tales como las tecnologías energético-dependientes que requieren menor fuerza de trabajo y perjudican al pequeño campesino, deteriorando la situación del productor agrario dominada por formas imperfectas de mercado que son causa, en buena medida, de la migración del campo a la ciudad. Por otra parte, los efectos negativos de

CUADRO 1

PROGRAMAS AMBIENTALES REGIONALES Y SUBREGIONALES
PROPUESTOS A LA II REUNION REGIONAL INTERGUBERNAMENTAL (BUENOS AIRES, MARZO 1983)

A. PROGRAMAS REGIONALES

- PR-1 Estado del medio ambiente en la región
- PR-2 Estudios de evaluación de proyectos de desarrollo que hayan considerado en su formulación la dimensión ambiental
- PR-3 La planificación del desarrollo y el medio ambiente *
- PR-4 Planificación regional y ordenación ambiental del territorio **
- PR-5 El desarrollo de la legislación y de los marcos institucionales ambientales *
- PR-6 Educación ambiental *
- PR-7 Sistemas de información para apoyar la gestión ambiental *
- PR-8 Conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables
- PR-9 Ordenación ambiental para el aprovechamiento racional, protección y rehabilitación de los ecosistemas de agua dulce (aguas interiores) *
- PR-10 Protección y Conservación del patrimonio cultural, natural y zonas protegidas *
- PR-11 Programa de salud ambiental y ecología humana
- PR-12 Aspectos ambientales de la planificación de los asentamientos humanos
- PR-13 Energía, recursos energéticos y medio ambiente
- PR-14 Procesos de industrialización y su efecto sobre el medio ambiente

B. PROGRAMAS SUBREGIONALES

- PSR-1 Utilización múltiple de los recursos a nivel de cuencas hidrográficas con especial referencia al estudio de los efectos ambientales de las grandes obras de infraestructura *
- PSR-2 Desastres naturales y emergencias ambientales *
- PSR-3 Manejo y conservación de suelos en ecosistemas de pastoreo
- PSR-4 Manejo y prevención de los efectos de degradación de ecosistemas agrícolas (agroecosistemas) bajo sistemas de producción intensiva *
- PSR-5 Desarrollo integrado de zonas con riesgo de ó afectadas por procesos de desertificación
- PSR-6 Investigación acerca de la potencialidad natural y ordenación racional de los ecosistemas forestales tropicales y subtropicales *
- PSR-7 Aprovechamiento integral y protección de los ecosistemas forestales de clima templado y frío
- PSR-8 Ordenación y manejo de ecosistemas de montaña *
- PSR-9 Sistemas de gestión contra plagas que afectan la salud y la producción agrícola
- PSR-10 Investigación y desarrollo sobre producción de alimentos y materias primas por sistemas bioproductivos
- PSR-11 Problemática ambiental de las grandes ciudades de la región
- PSR-12 Asentamientos humanos y al hábitat tropical
- PSR-13 Uso racional de los recursos de leña y carbón vegetal *

* Programas definidos como de interés común en la II Reunión Regional Intergubernamental sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, Buenos Aires, marzo de 1983 (UNEP/IG.40/6).

** Este programa fue fusionado en una nueva versión con el PR-3.

estas interacciones se agudizan cuando los migrantes no encuentran empleo debido a que la orientación dependiente del desarrollo tecnológico no permite absorber la fuerza de trabajo. Esto significa una serie de disatisfactores que paulatinamente van disminuyendo la calidad de vida en las grandes urbes y en otros centros urbanos.

80. Estos efectos serán más graves en el futuro, cuando la inmensa ocupación del espacio urbano así generada, aunada a las imperfecciones de los mecanismos de asignación y distribución de los recursos públicos municipales impida establecer la infraestructura básica necesaria para proporcionar agua potable, plantas de tratamiento, transporte y otros servicios a la mayoría de la población. La consecuencia será el deterioro progresivo del habitat urbano.

81. En el análisis de las interacciones no hay que olvidar, entre otros factores, la elevada concentración física de las inversiones y la imperfección de los mercados de tierras urbanas que tienden a ser dominados por la especulación. Los característicos problemas de la contaminación del aire y el agua, la aglomeración, la escasez de recursos, harán que las políticas curativas para recuperar condiciones de habitabilidad urbana no sean viables una vez que tales efectos hayan avanzado demasiado. Será determinante crear una sólida conciencia ambiental que apoye la participación de la población en las actividades tendientes a disminuir los efectos negativos de una acelerada metropolización.

b) Avance de la frontera agrícola y desarrollo interior de América Latina y el Caribe

82. Es previsible que en el siglo XXI haya un inmenso aumento de la demanda de recursos naturales en la región, lo cual redundará en un avance explosivo de la frontera agropecuaria. En este asunto, que podría ser primordial para asegurar el manejo adecuado de los ecosistemas, será necesario tratar conjuntamente las interacciones de elementos tales como las tecnologías aplicadas para la ocupación del espacio, las características específicas de los ecosistemas, los objetivos de producción en el corto plazo, la productividad de los sistemas naturales, la diversidad de habitats, los recursos genéticos y la racionalidad en la aplicación de los subsidios energéticos. Será preciso no buscar únicamente resultados en el corto plazo, que en general se cumplen pero que tienen efectos perniciosos en el medio y largo plazo.

83. Los futuros análisis globales sobre este proceso deberán considerar los principios ecológicos que aseguran la producción sostenida. Seguramente gran parte del avance de la frontera agropecuaria se podría realizar en ecosistemas subtropicales y tropicales de gran complejidad y con una gran oferta potencial de recursos en cantidad y variedad que podrían canalizarse para el consumo humano sólo en la medida que los nuevos métodos de aprovechamiento resulten eficaces.

84. Otro factor importante que hay que incorporar en las interacciones es el conocimiento de las formas en que las distintas agrupaciones humanas utilizan los recursos naturales y de la formulación de políticas agrarias que puedan promover la adopción de tecnologías adecuadas al ecosistema para dotar de un empleo estable a la población rural. Todo ello a fin de asegurar una adecuada calidad de vida que evite las migraciones a la ciudad.

85. Otro factor importante que se debe considerar en el estudio de este proceso es la tendencia prácticamente inevitable de los países

de la región a ampliar la ocupación del territorio para movilizar mayores recursos a las actividades productivas que aseguren un acelerado crecimiento. Los esquemas de colonización y la ocupación del espacio geográfico según nuevas formas más racionales de la ocupación del territorio nacional, podrían llegar a constituir una importante labor de orientación del desarrollo basada en una enorme variedad de recursos hasta ahora mal utilizados y desaprovechados. Las consideraciones ambientales y ecológicas en los planes de este tipo deberían tener un papel principal en el diseño y la ejecución de los programas. De otra manera podrían surgir serios problemas ambientales que tal vez redundarían en el fracaso de todo el esfuerzo realizado, debilitando las potencialidades mismas de un desarrollo sostenible posterior al destruir irreversiblemente las bases ecológicas del desarrollo.

86. En este proceso de desarrollo interior se manifestarán acciones recíprocas entre empleo, productividad, acumulación, contribución a exportaciones o sustitución de importaciones. Tal desarrollo provocará inevitablemente transformaciones ambientales. El desafío consistirá en asegurar que los costos económicos, sociales y ecológicos de sus efectos puedan ser reducidos al mínimo a través de un mejor conocimiento de los ecosistemas de la región, elaboración endógena de tecnologías, escala y localización de actividades, organización social, etc. Lo fundamental será considerar todas las interacciones mencionadas desde las etapas iniciales del diseño de políticas, programas, proyectos y planes y no ex-post cuando sólo se podrían aplicar medidas curativas.

c) El manejo y la utilización de recursos internacionalmente compartidos

87. La tendencia a ampliar la ocupación del espacio continuará sustancialmente en las próximas décadas. Por ello, sería fundamental minimizar sus efectos negativos ya que se sabe que el medio natural podría deteriorarse en varias formas que hoy podemos preveer. Asimismo, la

extensión espacial de la utilización de los recursos en el plano regional podría requerir ciertos acuerdos intergubernamentales para que el aprovechamiento compartido de los recursos sea mutuamente beneficioso, se solucione armónicamente todo posible conflicto y se establezcan formas organizativas de aprovechamiento de recursos (cuencas, ríos, ecosistemas, fauna, flora) en forma conjunta, con la utilización de alternativas tecnológicas adecuadas y la determinación de formas de comercialización comunes en los mercados de consumo.

88. El principio ecológico de que la estructura, la función y organización adecuadas de los ecosistemas no reconocen fronteras administrativas adquiere en este proceso su máxima significación. Lo fundamental será establecer políticas que aseguren que el fenómeno expansivo del desarrollo sea sostenible. Una forma será estableciendo acuerdos y formas prácticas de cooperación entre países para evitar los nocivos efectos transfronterizos de la degradación y la contaminación, así como posibles tendencias a conflictos que podrían poner en peligro la estabilidad de las zonas fronterizas en ciertas subregiones.

d) Expansión de los procesos tecnológicos y sus relaciones con las fuentes de energía

89. A este respecto habrá que examinar simultáneamente las interacciones de factores tales como la contaminación atmosférica (intercambio de CO₂, cambios climáticos, lluvia ácida) ya que las soluciones dependerán, en gran medida, de las nuevas políticas energéticas que se apliquen en la región. El establecimiento de sistemas más eficientes y con menor despilfarro, y de tecnologías que aprecien el valor ambiental de la utilización de desechos y subproductos de la agricultura, agroindustria e industria, será el núcleo de las medidas ambientales de acción recíproca frente a las crecientes demandas económicas que podrían exigir un aumento del producto al más corto plazo. Otro factor importante que se agrega a estas interacciones es el transporte en las grandes urbes que debe ser

reemplazado por sistemas colectivos más eficientes.

90. Es posible que para el medio rural siga siendo prioritario contar con fuentes adicionales de energía de leña y otras fuentes de biomasa, lo que implicaría hacer cuidadosos exámenes de sus interacciones y causas con la deforestación, desertificación, erosión del suelo y desaparición de las fuentes orgánicas de enriquecimiento de los suelos. Aquí conviene considerar que en este sistema de interacciones, los efectos se hacen patentes en un cuadro de extrema pobreza en el medio rural acompañado por una fuerte degradación ambiental y una migración ulterior.

91. En el medio urbano habría que considerar la máxima utilización de un instrumental técnico y de una infraestructura idóneos para los procesos productivos con miras a renovar el estilo de desarrollo predominante basado en la tecnología moderna y en el establecimiento de grandes industrias. Aquí es preciso señalar sus efectos sobre el desarrollo desigual de regiones, deterioro y desaprovechamiento de recursos naturales. Cabe profundizar, además, el estudio de los efectos ambientales que tienen los actuales sistemas productivos concebidos conforme a un plan energético en extremo dependiente y de una utilización unilateral de las fuentes energéticas.

92. El patrón tecnológico podría ser uno de los que ofrezca más dificultades para el cambio, por ello, sería fundamental analizar y difundir sus consecuencias, y brindar alternativas de cambio en el corto plazo.

e) Aumento de los requerimientos alimentarios y sus relaciones con la potencialidad de los ecosistemas en América Latina y el Caribe

93. Una de las pruebas fundamentales en las próximas décadas será la capacidad regional y nacional para producir, al menos, los alimentos necesarios para su mantenimiento. Este es uno de los grandes desafíos ambientales y sociales de la región. Las tendencias futuras de producción

de alimentos, siguiendo criterios de corto plazo, según una uniformación alimentaria mundial, tendrían que complementarse con los enfoques ecológicos sobre productividad natural, reciclaje, erosión, agroquímicos, desertificación, habitats naturales, vida silvestre, fuentes no convencionales de alimentos ricos en proteínas, bioingeniería y manejo más eficiente de los recursos genéticos regionales, las características culturales y el efecto de determinados alimentos en la salud.

94. Además, hay otros factores que establecen importantes interrelaciones con el proceso alimentario, entre otros, el uso de las aguas superficiales y subterráneas, las tecnologías modernas, el uso de plaguicidas y la contaminación del suelo. En este proceso deberían integrarse consideraciones sobre la estabilidad de los ecosistemas naturales y la de los agroecosistemas para producir diferentes tipos de alimentos, con la consideración de las tradiciones culturales de alimentación, la formulación de tecnologías alternativas y el incremento del valor nutritivo de la dieta de las poblaciones.

f) Disminución de los niveles de salud y calidad de vida

95. Las relaciones que hay entre las grandes transformaciones del medio ambiente natural, el sustancial incremento de la población y la disminución de los niveles de salud de la población urbana y rural deberían ser analizadas desde su causa común en las deficiencias alimentarias, el desempleo, la contaminación, la aglomeración urbana, la inseguridad, las tensiones y el aumento de la ingestión de productos químicos potencialmente tóxicos por medicamentos y/o dieta inadecuada. Las consecuencias socio-económicas podrían ser muy graves, aunadas a la insuficiencia de los servicios en muchas áreas rurales y urbano-marginales. Los riesgos que conlleva la mala ubicación de industrias contaminantes y el almacenaje de energéticos en las grandes urbes tendrán que ser eliminados paulatinamente en los próximos años si se quiere evitar graves desastres.

2.1. A manera de conclusión

96. Para concluir la exposición general de algunas de las interacciones que caracterizan a cada uno de los procesos, cabe agregar que el propósito fundamental de la identificación de los mismos es insistir en que los problemas ambientales y del desarrollo se manifiestan según procesos globales. En segundo lugar, señalar que las tendencias de estos procesos dentro del estilo de desarrollo predominante, incluso podrían tener consecuencias graves hacia el año 2000 y más allá. Por lo tanto, el pronto diagnóstico e identificación de las tareas que habría que poner en práctica en los planos nacional y regional para evitarlos o atenuarlos son indispensables para sentar las bases de un desarrollo sostenido a largo plazo.

97. El examen en perspectiva de los procesos de mayor relevancia para el desarrollo y el medio ambiente futuro de la región, así como el estudio en profundidad de los mismos, podrían llegar a constituir verdaderos "Estados del Medio Ambiente regional". Incluso, se podría promover en el marco de la cooperación intrarregional, que dichos estudios se concentraran en estos grandes procesos. Un asunto fundamental que debería ser considerado es la obtención de datos cuantitativos para conocer la verdadera magnitud de los problemas vinculados y permitir la determinación de metas cuantitativas con el fin de revertir las tendencias negativas que estos procesos entrañan para la calidad ambiental y el desarrollo.

3. Hacia una síntesis de las principales percepciones sobre desarrollo y medio ambiente

98. A continuación se presenta un conjunto de percepciones sobre las cuales se está creando un consenso en la región y que en el futuro podrían influir en la evolución de las cuestiones ambientales.

3.1. El desarrollo debe orientarse a mejorar la calidad de vida de toda la población sobre bases equitativa y ambientalmente sostenibles en el largo plazo

99. El desarrollo implica, entre otros, un proceso permanente de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente artificial y construido, con el fin de satisfacer las necesidades humanas. En este contexto, la cuestión si hay contradicción entre el desarrollo y el medio ambiente carece de todo sentido. Lo importante es que las transformaciones ambientales habitualmente conllevan beneficios y costos de corto y largo plazo que no se distribuyen por igual entre los miembros de la sociedad.

100. Por lo tanto, la evaluación de las transformaciones ambientales y del proceso mismo de desarrollo debería hacerse en función de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población, de la equidad de tal contribución y del sostenimiento de todo el proceso en el largo plazo.

101. Desde este punto de vista, la cuestión del sostenimiento tiene especial importancia y la gestión ambiental que se realice será determinante para la evolución del desarrollo en el mediano y largo plazos.

3.2. Para alcanzar eficacia y eficiencia en la formulación de estilos de desarrollo alternativos, la gestión ambiental debe concentrarse en un número reducido de factores primordiales

102. En los sistemas hay interacciones e influencias entre factores que son más significativas que otras para asegurar un determinado cauce a la evolución de esos sistemas. Entre los factores primordiales para orientar un cambio en los estilos de desarrollo en la región se encuentran los siguientes: el patrón de consumo y producción de la sociedad en su conjunto; el desarrollo científico y tecnológico; la educación y la formación; y las formas de organización social y productiva.

3.1. El desarrollo debe orientarse a mejorar la calidad de vida de toda la población sobre bases equitativa y ambientalmente sostenibles en el largo plazo

99. El desarrollo implica, entre otros, un proceso permanente de transformación del medio ambiente natural en medio ambiente artificial y construido, con el fin de satisfacer las necesidades humanas. En este contexto, la cuestión si hay contradicción entre el desarrollo y el medio ambiente carece de todo sentido. Lo importante es que las transformaciones ambientales habitualmente conllevan beneficios y costos de corto y largo plazo que no se distribuyen por igual entre los miembros de la sociedad.

100. Por lo tanto, la evaluación de las transformaciones ambientales y del proceso mismo de desarrollo debería hacerse en función de su contribución al mejoramiento de la calidad de vida de la población, de la equidad de tal contribución y del sostenimiento de todo el proceso en el largo plazo.

101. Desde este punto de vista, la cuestión del sostenimiento tiene especial importancia y la gestión ambiental que se realice será determinante para la evolución del desarrollo en el mediano y largo plazos.

3.2. Para alcanzar eficacia y eficiencia en la formulación de estilos de desarrollo alternativos, la gestión ambiental debe concentrarse en un número reducido de factores primordiales

102. En los sistemas hay interacciones e influencias entre factores que son más significativas que otras para asegurar un determinado cauce a la evolución de esos sistemas. Entre los factores primordiales para orientar un cambio en los estilos de desarrollo en la región se encuentran los siguientes: el patrón de consumo y producción de la sociedad en su conjunto; el desarrollo científico y tecnológico; la educación y la formación; y las formas de organización social y productiva.

(i) El patrón de consumo habitualmente se ha considerado fuera del ámbito de las estrategias de desarrollo; paradójicamente, su manipulación constituye el propósito central de las estrategias de mercado de las empresas industriales y comerciales. Esta misma experiencia puede aprovecharse para inducir estructuras de consumo en la población que, incorporadas como objetivos en las estrategias de desarrollo, busquen una mejor correspondencia con las disponibilidades y posibilidades del medio ambiente y los recursos naturales de la región y los países. Esto exige buscar el ajuste correspondiente en los patrones de producción, que entrañe la movilización efectiva de tales recursos;

(ii) El sostenimiento ambiental del desarrollo implica necesidades de mantenimiento, reemplazo, restauración y ampliación del patrimonio ambiental y de recursos naturales; esto, a su vez, requiere un mejor conocimiento científico así como creatividad tecnológica para alcanzar el aprovechamiento sostenible de los mismos. Este desarrollo científico y tecnológico necesario exige políticas que apunten tanto al establecimiento de conductas muy selectivas con respecto a los paquetes tecnológicos importados desde sociedades industrializadas, como al desarrollo de tecnologías endógenas;

(iii) La incorporación de las nociones de interdependencia, globalidad y sostenimiento en las conductas y actitudes de todos los agentes sociales que, de un modo u otro, intervienen en las transformaciones ambientales, exige acciones permanentes y de largo aliento en los procesos de educación y de formación de la juventud así como de los profesionales y técnicos de los países de la región; y

(iv) La promoción del desarrollo local y de objetivos ambientales en un gran número de áreas de los países de la región señala, como variable o factor de fundamental importancia, a las formas de organización social y productiva. Las posibilidades de alcanzar ritmos de desarrollo más acelerados en muchas zonas interiores de la región descansarán en un adecuado conocimiento, revitalización y modernización de tecnologías y formas de organización tradicionales.

3.3. La gran diversidad que caracterizan al medio ambiente en los países de la región exige una gestión descentralizada

163. La consideración explícita del factor ambiental en el diseño de estrategias y políticas de desarrollo, ha permitido ir demostrando la necesidad e importancia de descentralizar regional y localmente el manejo y la administración de los recursos. Entre las principales razones que se esgrimen se destacan las siguientes:

(i) La diversidad ambiental señalada plantea enormes dificultades a la eficacia de las políticas globales;

(ii) Cada región y cada localidad puede alcanzar un mayor conocimiento de su propia base de recursos ambientales, de sus potenciales y sus limitaciones;

(iii) La importancia de retener in situ parte de los ingresos derivados de la producción con el fin de alcanzar una ordenación regional más adecuada de las actividades económico-sociales y su producto;

(iv) Localmente se aprecia con mayor claridad la estrecha relación existente entre los diferentes sectores de actividad; y

(v) Se aprecia con más claridad y precisión la influencia que las particularidades culturales ejercen en la gestión ambiental.

3.4. Las políticas ambientales pueden contribuir a resolver o atenuar los problemas más agudos característicos de la crisis

104. De las percepciones anteriores es posible deducir, a modo de ejemplo, las siguientes vías para que las políticas ambientales puedan contribuir a resolver los problemas más agudos que acompañan a la crisis actual:

(i) Las propuestas que se hagan acerca de la movilización, recuperación, ampliación o protección ambiental, pueden ser generadoras de empleo (establecimiento de terracerías, programas de reforestación de tierras erosionables y de drenaje de suelos inundables);

(ii) Las propuestas pueden apuntar al aprovechamiento máximo de la infraestructura existente. Por ejemplo, las obras de infraestructura hidroeléctrica, concebidas sólo para producir energía eléctrica, en las que pueden promoverse actividades de acuicultura, turismo y transporte además de aprovechar el recurso hídrico para generar agua potable y de riego. La experiencia ha demostrado que tales actividades, en sus formas ambientalmente sostenibles, no surgen espontáneamente;

(iii) En general, las políticas ambientales -bien sean preventivas, curativas o alternativas- deberán cumplir las siguientes condiciones:

- ser de bajo costo;
- generar abundante empleo;
- elevar la productividad social;
- mejorar las condiciones de vida de los sectores populares

3.5. Deben hacerse esfuerzos especiales por alcanzar una adecuada y explícita consideración de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo

105. En general, la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación global o macroplanificación ya no se discute. La meta es lograr que no sea tratada como un sector de actividad y que no tenga un valor meramente declarativo. En el nivel de proyectos específicos o microplanificación, la evaluación ambiental también está aceptada, especialmente en los grandes proyectos.

106. El reto fundamental para el futuro se encuentra en los niveles intermedios de planificación, que incluyen la planificación sectorial (agricultura, minería, industria, salud) la planificación regional, la de asentamientos humanos y la de cuencas, entre otros.

107. Un ejemplo de planificación sectorial sería la de la agricultura en la zona andina, donde la incorporación de la dimensión ambiental puede ir más allá de las consideraciones sobre problemas de erosión y de contaminación por plaguicidas; abarcando los planes de artificialidad de los ecosistemas y el grado de aprovechamiento de la oferta ambiental que dichos planes implican; la coherencia entre la especialización del agroecosistema y la aptitud natural; los problemas del uso excesivo de los recursos ambientales disponibles derivados de la presión campesina que genera la pobreza rural; la "racionalidad" económica de corto plazo y su compatibilidad con el sostenimiento de la base de recursos, entre otros.

108. La planificación regional se presta especialmente para el establecimiento de sistemas ambientales de ordenación del territorio y localización industrial; así es posible orientar los esfuerzos públicos y privados a un mejor aprovechamiento del espacio nacional, de la capacidad de los ecosistemas y de la disponibilidad de recursos naturales.

109. Por último hay una vía, relativamente reciente, que centra la atención del planificador en procesos particularmente relevantes que constituyen cuellos de botella por su impacto negativo pero que no excluyen la posibilidad de una transformación positiva y creativa.

3.6. Del diseño y perfeccionamiento de un instrumental de fácil aplicación dependerá el éxito de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación

110. La incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del desarrollo requiere un arsenal de instrumentos que permita satisfacer las exigencias de descripción, análisis, proyección, evaluación y programación.

111. Faltan instrumentos de análisis vinculados a las tareas de diagnóstico para mantener actualizado el conocimiento cualitativo y cuantitativo de la base de recursos ambientales en términos tales que sirva para detectar, promover y evaluar las posibilidades de su movilización y aprovechamiento. Es necesario realizar un esfuerzo en la elaboración y la experimentación de métodos y sistemas que permitan tener una información del patrimonio ambiental completa (contabilidad ambiental) coherente y de acceso fácil y oportuno; ello significa complementar la contabilidad clásica de flujos.

112. En la esfera de las prognosis y proyecciones habría que diseñar instrumentos que consideren los requerimientos de horizontes temporales a largo plazo (20 y más años a futuro) para proyectar condiciones y comportamientos de sistemas en general inestables, reduciendo la incertidumbre a rangos razonables y relevantes para los propósitos de planificación. A este respecto, los trabajos que se están realizando con metodologías adaptativas y uso de la técnica de escenarios ofrecen posibilidades interesantes.

113. En la esfera de la evaluación hay que superar las limitaciones de muchos de los instrumentos relacionados con el llamado Análisis de Impacto Ambiental, incluyendo la metodología del análisis de beneficio-costos.

114. Por último, en el campo de la programación del desarrollo deben diseñarse instrumentos para contrastar alternativas fundamentalmente diferentes y facilitar la selección de cursos de acción que presentan una diversa composición de medios y fines.

IV. MEDIDAS CUYA ADOPCION SE RECOMIENDA A LA REUNION

La reunión tal vez desee:

1. Instar a los gobiernos de América Latina y el Caribe para que tomen las medidas necesarias con el fin de consolidar en el plano nacional, los dispositivos institucionales y legales relativos al medio ambiente;

2. Pedir a los gobiernos que, dando la debida consideración a los desafíos y oportunidades creados por la actual crisis económica y financiera, redoblen sus esfuerzos en apoyo a la formulación y aplicación de políticas ambientales que recojan los propósitos de los planes nacionales de desarrollo;

3. Instar a las administraciones ambientales nacionales que incluyan como campo prioritario de acción la movilización ecológica sostenible a largo plazo de recursos, incluyendo especialmente a aquellos hasta ahora mal utilizados o desaprovechados, con miras a reforzar en todos los sectores la reactivación económica que demanda la actual crisis económica y financiera;

4. Hacer un llamamiento a los gobiernos para que en las próximas reuniones intergubernamentales se continúe el diálogo sobre las experiencias nacionales en la aplicación y desarrollo de las políticas ambientales;

5. Encomiar la labor de los gobiernos en la elaboración de las presentaciones nacionales sobre enfoques, tendencias y perspectivas al año 2000 que han sido expuestas en la reunión;

6. Determinar los procesos que tienen relaciones reales y mutuamente positivas entre desarrollo y medio ambiente en la región, con los cuales podría comenzarse la elaboración de balances cuantitativos regionales periódicos sobre el Estado del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe;

7. Solicitar a las agencias internacionales que apoyen técnica y financieramente la realización de estudios regionales y nacionales que permitan tanto conocer cuantitativamente la magnitud de los problemas ambientales involucrados en ciertos procesos críticos, como señalar metas cuantificables a las actividades que se pongan en marcha para solucionarlos;

8. Solicitar a los gobiernos a que se comprometan a realizar estos estudios cuantitativos nacionales que sirvan de base a la orientación de las políticas nacionales y como aportes a la preparación de los balances regionales periódicos; y

9. Solicitar al Director Ejecutivo del PNUMA que, contando con los aportes mencionados en 7 y 8 supra, prepare en colaboración con la CEPAL y agencias del Sistema, informes periódicos sobre el Estado del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, los cuales serían presentados a las próximas reuniones regionales intergubernamentales.