

INT-2368

7268
DE PLANIFICACION REGIONAL DEL DESARROLLO

J.P. Terna
Documento A/8

Organizado por las Naciones Unidas, a través de la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Santiago, 19 de junio al 6 de octubre de 1972

DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE *

Enrique V. Iglesias

* El presente texto, que se reproduce para uso exclusivo de los participantes del Curso de Planificación Regional del Desarrollo, es la versión española del documento presentado originalmente en inglés a un grupo de expertos convocado por el Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Founex, Suiza, 4 al 12 de junio de 1971).

72-9-2331

DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

I. EL DESARROLLO

El desarrollo es una meta ancestral del hombre

Siendo como es relativamente nuevo el concepto de "desarrollo" en la bibliografía económica y social, las aspiraciones que recoge son tan antiguas como la propia humanidad.

En el fondo del concepto actual de "desarrollo" - así como en la idea anterior de "progreso" - está el convencimiento de que debe mejorarse la vida del hombre en su paso por la tierra poniendo a su alcance mayor cantidad de bienes y servicios. Para casi toda la humanidad, la calidad de la vida ha dependido siempre y seguirá dependiendo de tal disponibilidad. Ahora bien, para aumentar la producción de bienes y servicios se ha recurrido a distintas combinaciones de trabajo, materias primas, capitales acumulados y tecnologías que han variado en su forma y condiciones según hayan sido los sistemas económicos y sociales en que se hayan aplicado. Cada uno de esos sistemas nos ofrece ejemplos de cómo han tenido éxito en manejar la economía para ofrecer bienes a los distintos grupos sociales.

El progreso exige el cambio social

Que el cambio social es inherente al concepto mismo de desarrollo es una idea que actualmente aceptan sin reservas todos los sistemas económicos. Pero tanto el concepto de desarrollo como el de cambio social han de extenderse para que la acumulación de bienes tenga algún sentido, como se reconoció explícitamente en los objetivos del Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La noción de desarrollo como fenómeno exclusivamente económico ha cedido el paso a una definición más amplia que hace del bienestar de las mayorías el objetivo básico. Lo crucial de los problemas sociales y la conciencia cada vez más aguda que de ellos se tiene han ido difundiendo la convicción de que la producción de bienes y servicios sólo tiene sentido: a) si se logra un crecimiento autosostenido; b) si éste va acompañado por una distribución de la riqueza y del ingreso que haga asequibles sus frutos a todas las clases sociales; c) si se eliminan las disparidades regionales, nacionales e internacionales en el acceso a los beneficios del progreso técnico, y d) si la sociedad funciona bajo

/sistemas políticos

sistemas políticos que aseguren la máxima participación ciudadana en el ejercicio del poder. Estos objetivos, que ubican al desarrollo en un marco social y político, sólo pueden lograrse si las sociedades son capaces de efectuar cambios estructurales en sus sistemas económicos, políticos y sociales. La visión anterior del desarrollo como un mero mejoramiento cuantitativo de la función de producción ha tenido que complementarse con visiones de cambio: en el tipo de crecimiento económico, para corregir los desequilibrios entre pueblos, regiones y naciones; en la estructura de la sociedad, para crear mecanismos de redistribución que propendan a la justicia social, y en la estructura política, para dar a los ciudadanos mayor participación en el ejercicio del poder.

En los últimos decenios los especialistas en ciencias sociales han concertado sus esfuerzos por conciliar ambos miembros de la ecuación del desarrollo - el crecimiento económico y el cambio económico y social.

Las formas diferentes en que se han combinado los factores de producción, los cambios estructurales generados y los costos sociales que tendrían esos cambios para las generaciones presentes y futuras, han desembocado en las experiencias más variadas. Cabría concluir entonces que ningún sistema es dueño de las soluciones definitivas. Todos ellos han experimentado éxitos y fracasos en función de los valores prevalecientes en cada sociedad. Y estas experiencias prosiguen con un dinamismo sin precedentes, causando cambios profundos tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

Ultimamente se ha añadido otra dimensión al concepto del desarrollo: ella es la relación entre el hombre y su ambiente.

El interés por esta relación no es nuevo. En el pasado ha habido interés por la conservación de los recursos naturales, por el mejoramiento de las condiciones ambientales con miras a elevar la calidad de la vida humana y protegerla de las enfermedades, por las políticas de desarrollo urbano. Sin embargo, con el avance del conocimiento científico estos problemas han adquirido una dimensión diferente, una nueva perspectiva y, por lo tanto, merecen consideración especial.

Así como las técnicas sociales han tenido que armonizar y recoger las relaciones e interacciones del crecimiento exclusivamente económico y de las demandas de cambio económico y social, hoy es preciso introducir esta nueva dimensión del problema, expresada con claridad y precisión.

/II. EL

II. EL MEDIO AMBIENTE HUMANO: UNA NUEVA DIMENSION DEL DESARROLLO DEL HOMBRE MODERNO

Desde que apareció el hombre sobre la tierra, sus relaciones con el ambiente se han cimentado en la destrucción de algunos recursos para la creación de otros considerados necesarios para su subsistencia física.

Gracias al progreso tecnológico, una pequeña parte de la población mundial ha alcanzado niveles de consumo imposibles de imaginar en el pasado, tanto por su variedad como por su suntuosidad. Asimismo, han mejorado las condiciones de salud de muchos, se ha aliviado el hambre de otros y se han posibilitado niveles mucho más altos de educación y comunicación.

Pero, por este mismo cambio tecnológico, en los últimos años las relaciones entre la naturaleza y la actividad humana - antes simples y limitadas por el pequeño número de seres que habitaban la tierra - han ido haciéndose muy complejas.

Hoy el hombre se relaciona con el medio ambiente en forma mucho más sofisticada, utilizando tecnologías infinitamente más complejas. A la vez, la población se ha multiplicado de manera explosiva y a ello ha contribuido el progreso tecnológico. La tierra demoró 40 000 años en tener mil millones de habitantes; actualmente un incremento igual se logra en veinte años.

Paralelamente, ha sido asombroso el avance de las ciencias físicas y, por ende, del conocimiento de la propia naturaleza. Para dominar las fuerzas naturales y ponerlas al servicio del hombre ha sido preciso estudiarlas. Y aunque el camino que se abre al hombre es infinito, y las posibilidades están en progreso muy lejos de haberse explorado totalmente, el claro progreso de todas las ciencias en los últimos años ha familiarizado mucho más al hombre con los problemas que confronta, y en especial con los relativos al delicado equilibrio que regula el funcionamiento de la naturaleza, y en consecuencia, con las relaciones entre el hombre y su ambiente.

Así, los años setenta han visto surgir una dimensión totalmente nueva en el análisis de las relaciones del ser humano y el medio que lo circunda, como resultado de una interferencia más decidida de la tecnología moderna en los procesos de la naturaleza; de la explosión demográfica que ha acrecentado la presencia del hombre en la tierra en medio de aspiraciones nacientes de mejores niveles de vida, y un conocimiento más refinado del equilibrio que rige los mecanismos de la naturaleza.

/De la

De la interacción de estos fenómenos surgen algunas conclusiones claras.

Por un lado está el efecto grave y complejo que tiene en la naturaleza todo cambio brusco del equilibrio entre sus elementos, cuyas connotaciones a corto y largo plazo sólo se conocen parcialmente. Estas relaciones deben examinarse con atención para beneficio del hombre hoy y mañana, ya que los recursos que permiten la existencia del ser humano sobre la tierra son finitos y vulnerables.

Sabemos también que estas relaciones tienen una unidad y una interacción esenciales, que no se hallan limitadas en modo alguno por las fronteras físicas que dividen a las naciones y a los continentes. La visión de la tierra desde el espacio pone de relieve nuestra dependencia vital de un acervo de recursos - limitados e interdependientes - y nos demuestra la necesidad de un enfoque unitario y universal ante los problemas de su conservación y renovación. Y deberían perseguir este fin todas las naciones de la tierra, cualquiera sea su sistema político y social o su tamaño. Que la industrialización y la contaminación atmosférica de Europa Central puede afectar a los bosques de Escandinavia, o que el uso de DDT en Asia puede afectar a la salud del pueblo de América, son hechos que se han dado a conocer últimamente gracias al avance científico, y que están añadiendo nuevas dimensiones al análisis de estos problemas.

Aún más, es evidente que muchas de las técnicas con que se combaten hoy los problemas señalados están en evolución y suelen ser inadecuadas. Habrá que ajustarlas teniendo en cuenta que la mayor amenaza que se cierne sobre la humanidad ya no es la acción imprevisible de la naturaleza, sino el hombre mismo, que con frecuencia desconoce los efectos de sus actos en el medio ambiente, o actúa deliberadamente contra éste.

Pero es cierto también que la ciencia aún no ha dicho su última palabra acerca de las posibilidades de resolver muchos de los problemas que hoy acosan al hombre, de modo que debemos evitar dogmatismos y exageraciones al analizarlos. La enorme capacidad desplegada por la ciencia en los últimos años apunta a avances eventuales en la renovación de recursos o en la elaboración de nuevos métodos para elevar la calidad de la vida en las ciudades del mundo.

Así, por graves que puedan ser algunos de estos problemas, habrá que encararlos con prudencia y visión. Para ello se necesitan políticas que lleguen a soluciones por el método de aproximaciones sucesivas, dotadas de flexibilidad suficiente como para acoger los futuros científicos y capaces de aminorar o aun eliminar lo apremiante de muchas de esas dificultades.

/En los

En los párrafos anteriores nos hemos referido a las tres dimensiones que engloba el concepto de desarrollo: a) la creación de bienes y servicios mediante diferentes combinaciones de factores de producción; b) el cambio económico y social, y c) la relación entre el hombre y su ambiente. Estamos conscientes de la vasta interacción entre estos factores.

Los economistas y los sociólogos suelen referirse a las interacciones del crecimiento económico y de los procesos de cambio económico y social. En algunos casos el crecimiento económico depende claramente de la realización de cambios económicos que contribuyan a romper ciertas estructuras que impiden o demoran el proceso de crecimiento. La modernización de las estructuras agrícolas, por ejemplo, es un caso muy conocido en el cual el cambio estructural es esencial para una combinación más eficiente de materias primas, recursos humanos, tierra y tecnología.

En otros casos el cambio social mismo está determinado por el crecimiento económico. El nivel de la producción de bienes, o la abundancia relativa de los factores, marcan el ritmo para la aplicación de las políticas de modernización social.

Pero también hay estrechas vinculaciones entre estos dos factores y el medio ambiente. En muchos casos la degradación de éste deriva directamente de la forma en que se combinan y usan los recursos productivos. En las economías industrializadas, especialmente, el deterioro del medio ambiente se debe principalmente a la forma en que se emplean las tecnologías, a la gama de productos que consumen las sociedades opulentas, o a las imperfecciones de un mercado que, en sus análisis de costo-beneficio, no toma en cuenta algunos de los costos en términos de deterioro del medio. No es de extrañar entonces que gran parte de la preocupación respecto a la calidad del medio ambiente en los países industrializados se centre en el análisis de las tecnologías productivas, o de los efectos de los residuos y desperdicios de un consumo intensivo.

En otros casos, la destrucción del medio deriva primordialmente de la pobreza que prevalece en vastas regiones del mundo. La mala utilización de la tierra es una de las consecuencias de la falta de regímenes adecuados de tenencia de la tierra o de los capitales necesarios. Por otra parte, en períodos de dependencia colonial hubo destrucción de recursos naturales, ya que las potencias extranjeras estaban más interesadas en explotar las riquezas naturales que en reponerlas y conservarlas para el futuro.

/La incorporación

La incorporación de tecnologías importadas sin tomar en cuenta la relativa abundancia de mano de obra llevó en el pasado a eliminar las artesanías, o empujó a la población excedente hacia las ciudades, con lo cual empeoraron las condiciones de vida de grandes sectores de la población.

Todo esto pone de relieve las profundas vinculaciones entre el medio humano, el sistema de producción y la estructura social. A veces el problema de la degradación del ambiente es resultado directo de la acumulación de riqueza. Otras derivan del subdesarrollo económico, de la falta de conocimiento adecuado y de la insuficiencia de los recursos de capital, o de no haberse realizado las reformas que hubiesen permitido mejorar la relación entre el hombre y su ambiente.

Por esta razón, los problemas de la marginalidad o de la aglomeración urbana en América Latina, por ejemplo, son de otra índole que los surgidos del crecimiento de las grandes ciudades en el mundo industrializado. Los efectos pueden ser parecidos, pero las raíces del problema son diferentes. En el primer caso hay desplazamiento de población superflua desde el campo hacia actividades de baja productividad, mientras atrás queda una estructura agraria que sigue siendo ineficiente e improductiva. El proceso de urbanización y los problemas de marginalidad están aquí mucho más ligados al tipo de estructura agrícola y al uso de tecnologías adecuadas, como se indicó antes; en un último análisis, el problema puede achacarse al tipo de crecimiento derivado de un sistema de producción que crece a un ritmo aceptable, pero que es incapaz de corregir el dualismo entre un sector moderno pequeño y los sectores rezagados de la sociedad, que son cada día mayores. En los países industrializados el problema tiene otro rostro, ya que el desplazamiento de población coincide con elevados niveles de productividad agrícola y niveles igualmente altos de productividad en los sectores secundario y terciario.

En los países desarrollados el problema de la calidad de la vida en las ciudades puede resolverse mediante una planificación adecuada de los procesos de urbanización y localización industrial. En el mundo en desarrollo, estas políticas no tendrán los resultados deseados a menos que las acompañen reformas radicales en el régimen de tenencia de la tierra, en el uso de la tecnología o en la eficiencia industrial; vale decir, a menos que la solución vaya al fondo del problema, y modifique los patrones económicos y sociales que tienden a excluir a contingentes humanos cada vez mayores de los beneficios del progreso técnico.

/Por último,

Por último, es importante anotar que las relaciones entre el ambiente y el desarrollo difieren de acuerdo con el concepto que tiene cada sociedad de la calidad de la vida, y de los recursos que habrán de dedicarse a elevarla.

En los países industrializados, el concepto de la calidad de la vida se define en un elevado nivel de ingreso por habitante; sus sistemas generalmente son más equitativos en lo que concierne a la distribución de la riqueza, su crecimiento se halla en la etapa de autosustentación, y sus mecanismos de cambio político y social evolucionan constantemente para adaptarse a condiciones cambiantes. En la solución de sus problemas, las relaciones de dependencia con otros países son distintas por su naturaleza de las que prevalecen en el financiamiento de los sistemas subdesarrollados.

En estos últimos, el concepto mismo de la calidad de la vida está vinculado estrechamente a la solución de los apremiantes problemas de la pobreza: hambre, miseria, enfermedad. No sólo está en peligro la calidad de la vida, sino la vida misma. La consideración de la calidad de la vida es entonces urgente en un sentido distinto. Envuelve otros factores que es preciso exponer con claridad. Y los recursos humanos, financieros y tecnológicos de los que pueden echar mano para resolver los problemas de relaciones con el medio son mucho menos abundantes. Por lo tanto, en las etapas de desarrollo económico incipiente toda la cuestión de la calidad de la vida depende en última instancia de las condiciones de subdesarrollo. Así, el proceso de desarrollo es el mejor medio para elevar el ambiente humano.

Sin embargo, cuando se pone en marcha el proceso de desarrollo, las zonas subdesarrolladas comienzan a sufrir algunos de los problemas ambientales que afectan a las sociedades más avanzadas.

En consecuencia, sin desestimar la estrecha conexión entre los problemas de crecimiento económico, el cambio social y la calidad de la vida humana en relación con el ambiente, el análisis deberá encuadrarse en un marco que será diferente según el nivel de desarrollo de los países considerados.

III. INTERES CADA DIA MAYOR POR LOS PROBLEMAS DEL MEDIO AMBIENTE HUMANO

Las observaciones anteriores aconsejan un análisis cuidadoso de las razones que deberían motivar a todos los países para enfrentar los problemas del medio ambiente. Aunque la preocupación del hombre por estos problemas no es de hoy, se ha ido intensificando mucho en los últimos años, especialmente en los países industrializados.

De aquí que, en mayor o menor grado, haya surgido cierta incertidumbre en algunos países en desarrollo y en algunos segmentos de la opinión pública, que han mirado el problema como un tema de discusión muy alejado de los problemas de desarrollo, inmediatos y apremiantes, que acosan a estos países.

Antes de señalar posibles esferas de conflicto, para tratar el tema con franqueza es preciso examinar de partida la naturaleza de estas preocupaciones, así como los motivos que han llevado a los países a ocuparse de las cuestiones del medio ambiente.

En los países industrializados, la cuestión se planteó ante todo por el evidente deterioro ambiental causado por los avances tecnológicos y su efecto en los patrones de producción y de consumo. En estos países los efectos del progreso tecnológico en las condiciones de la vida urbana, así como en la contaminación del aire y del agua, son mucho más evidentes que en otras naciones.

En segundo lugar, el nivel de desarrollo alcanzado por esos países los hace especialmente susceptibles al posible agotamiento de los recursos naturales básicos (minerales, combustibles), que podría amenazar gravemente al sistema productivo. Este temor no es nuevo en los países desarrollados. Los conservacionistas hicieron notar el peligro hace ya muchos años.

En tercer lugar, la existencia de valores estéticos vinculados al ambiente también ha desempeñado un papel de importancia. Ha nacido un vivo interés por preservar ciertos rasgos naturales del paisaje o las condiciones de vida de la fauna y la flora. Este interés se ha ido generalizando y ha pasado a ocupar un lugar en la escala de valores de la sociedad industrial, donde su ubicación depende del grado en que el contacto tecnológico del hombre con la naturaleza ha deteriorado las condiciones de vida.

/Estos problemas,

Estos problemas, que podrían afectar también a los países en desarrollo, deberían competir allí con otras cuestiones igualmente apremiantes. Además, la preservación de las condiciones naturales ha estado vinculada en muchos casos a una limitación potencial de la explotación de ciertos recursos naturales que son esenciales para satisfacer las apremiosas necesidades de desarrollo económico y de producción.

Por último, cabe destacar que el nivel de bienestar que han alcanzado los países desarrollados les ha permitido considerar los objetivos de largo plazo con diferente perspectiva que los países en desarrollo; no sufren el mismo apremio de problemas concretos de corto plazo ligados al proceso de desarrollo y a las presiones sociales nacidas de las condiciones mínimas de supervivencia que imperan en países en desarrollo. Han podido encarar un conjunto diferente de expectativas populares, mucho más exigentes en cuanto a la calidad de la vida. Fácil es comprender que lo crucial de los problemas de la pobreza en los países en desarrollo, haya acentuado en ellos la preocupación por las necesidades inmediatas, y en consecuencia, que haya habido resistencia a las tentativas de plantear a corto plazo problemas cuya consideración puede aplazarse.

No obstante, los países en desarrollo tienen más de una razón para hacer de este tema una de sus preocupaciones inmediatas, y considerarlo juntamente con los problemas cotidianos de subsistencia. El problema del uso racional y prudente del ambiente se plantea también en la administración de recursos naturales, en los proyectos de habilitación de tierras y en lo relativo a la contaminación del aire y el agua.

Ante todo, se conocen casos de degradación ambiental causada por desconocerse los problemas ecológicos, o simplemente por haberseles desestimado deliberadamente.

Muchos de esos problemas no son nuevos: la erosión de las tierras como resultado de programas de riego mal concebidos, que ha preocupado a los agricultores por décadas; los efectos directos e indirectos de la construcción de presas, que han afectado a la agricultura o han modificado los recursos pluviales, perjudicando a los pescadores; el agotamiento de los subsuelos debido a la explotación irracional; las capas de bruma que envuelven a las ciudades del mundo en desarrollo, y que no van en zaga a las que se observan en los grandes centros industriales. Todos estos problemas afectan a diferentes países en la misma forma, y generan costos que limitan necesariamente el uso de los recursos tanto de los países en

/desarrollo como

desarrollo como de los desarrollados. El problema se agudiza en la medida en que la utilización adecuada de esos recursos naturales y del capital escaso requerido para su explotación resulte en una mayor producción. Algunos de estos problemas se han hecho sentir desde hace largo tiempo en los países en desarrollo, pero ahora han adquirido una nueva dimensión, que se ha puesto de relieve en virtud de los recientes avances científicos y de una mayor conciencia de las vinculaciones entre las diferentes actividades.

Segundo, también aconseja ocuparse del tema el hecho de que en los países en desarrollo la consideración de los aspectos ecológicos pueda llevar no sólo a proteger los recursos, sino también, a aprovechar posibilidades y oportunidades poco conocidas de ampliar la capacidad productiva, con los beneficios consiguientes para la comunidad. Tal vez los mejores ejemplos, aunque ciertamente no los únicos, sean algunas de las técnicas modernas para aprovechar los desperdicios y usarlos en la producción de fertilizantes.

Por último, este tema está adquiriendo importancia en los países desarrollados, y este es un factor que impulsa a considerarlo en los países en desarrollo. El interés de los países industrializados y las políticas que de él emanen repercutirán en las corrientes de comercio, en las modalidades de cooperación externa y en las políticas de los organismos financieros internacionales y además influirán inevitablemente en las técnicas de producción y de administración de recursos.

En los años venideros, las tecnologías encaminadas a evitar el deterioro del medio ambiente sufrirán profundas transformaciones, dadas las elevadas condiciones ambientales que serán necesarias para brindar la calidad de vida que desea el mundo desarrollado; así, habrá cambios en la explotación de recursos naturales, la construcción de infraestructura y el aprovechamiento de residuos, para mencionar sólo algunos. Dichos cambios tecnológicos generalmente significarán ingentes costos, que afectarán a su vez a los precios de los equipos y bienes que importan los países en desarrollo, y exigirán a éstos onerosos programas de transformación industrial, especialmente en el sector que produce para la exportación. En algunos casos, inversionistas privados extranjeros introducirán tecnologías modernas que afectarán a los patrones de producción y consumo de los países en desarrollo, los que tendrán que esforzarse decididamente por adaptar esas tecnologías o adoptar medidas preventivas para minimizar su costo.

/Sin embargo,

Sin embargo, recordemos que en los países en desarrollo se ha visto que es posible introducir consideraciones ecológicas en los proyectos, sin perjuicio del objetivo básico de acrecentar la rentabilidad de éstos y de mejorar la relación costo-beneficio. Se observa así que una administración más racional de los recursos productivos - que tome en cuenta la preservación del ambiente o la renovación de las riquezas naturales - no siempre significa un costo económico más alto.

No obstante, la cuestión del ambiente humano no ha despertado suficiente interés en los países en desarrollo. Algunos hombres de ciencia se inclinan a atribuirlo primordialmente a falta de información, en estos países, acerca de los problemas ambientales. Por otra parte, falta también una auténtica cooperación entre los científicos y los especialistas en ciencias sociales, cooperación que es indispensable para tener una visión clara del problema y ubicarlo en el marco apropiado.

Parecería, sin embargo, que la desigual reacción de los países en desarrollo y de los desarrollados ante los problemas del medio ambiente obedece esencialmente al temor de posibles conflictos entre los objetivos de desarrollo y de conservación del ambiente, y entre la aplicación de unos y otros. Sin una clara exposición de estos temores el tema estará erizado de toda clase de dificultades, y se aplazará la posibilidad de consenso internacional acerca de los aspectos básicos del problema, con grandes costos en agotamiento de recursos naturales valiosos y en deterioro de la calidad de la vida en los países en desarrollo.

IV. NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS Y POSIBLES ESFERAS DE ACUERDO

Los párrafos anteriores muestran claramente que los países menos desarrollados, cualquiera sea su nivel de desarrollo, encaran problemas relativos a la calidad del medio humano, y que hay muchas razones por las cuales estos problemas reclaman su atención.

Sin embargo, han surgido algunas dudas, que se expresan en la pregunta siguiente: ¿Puede haber conflictos entre el alcance de este problema a la luz de los últimos descubrimientos científicos y de los intereses de los países en desarrollo, y el desarrollo económico y social de estos últimos?

/Ahora bien,

Ahora bien, la posibilidad de conflictos se ha planteado, como parecen indicar las preocupaciones e inquietudes de algunos sectores de la opinión pública, especialmente en los países en desarrollo. En esencia, tales posibles conflictos se resumirían así:

1. Se teme, con cierta razón, que transferida a los países en desarrollo, la preocupación obsesiva por los problemas relativos a la calidad de la vida que manifiestan los países desarrollados desvía la atención nacional e internacional de los problemas apremiantes del desarrollo económico y social del mundo en desarrollo; o lo que es aún peor, que las soluciones que surjan aminoren el ritmo de industrialización de los países en desarrollo, o desemboquen en soluciones simplistas que traten de remediar la degradación del ambiente exclusivamente mediante el control de la explosión demográfica. Las reacciones ante esta conjunción de elementos tienen complicadas connotaciones ideológicas, que es preciso considerar en todo examen objetivo de este problema, y también en relación con la asistencia internacional necesaria.
2. Se teme asimismo que la preocupación por el medio en los países desarrollados se traduzca en regulaciones, normas de producción y otras medidas de control que perjudiquen el comercio internacional o la cooperación externa, con graves repercusiones para los países menos desarrollados. Al respecto, estos últimos creen que si la preservación del medio ambiente irroga costos, éstos deberían recaer principalmente en aquellos países que no sólo han causado más que otros la degradación ambiental, sino que pueden dedicar más recursos a resolver el problema.
3. Finalmente, hay graves dudas acerca de la posibilidad de conciliar los intereses de los dos grupos de países, dado el diferente valor que ambos asignan al elemento tiempo en la solución de sus problemas. La actualización de los efectos del deterioro ambiental se realiza a tasas diferentes en los países ricos y en los pobres, porque los problemas de la pobreza exigen soluciones más rápidas, por razones sociales tanto como políticas.

Todos estos factores han hecho que un gran segmento de la opinión pública de los países en desarrollo mire con suspicacia y hasta hostilidad el estudio de estos problemas y su discusión en el plano nacional e internacional.

- ¿Son reales o aparentes estos conflictos?
- ¿Hay mecanismos definidos para conciliar las metas del desarrollo con la conservación del ambiente?

El análisis debe comenzar por distinguir entre las diversas dimensiones de los problemas ambientales, y dentro de ellas, las posibles esferas de conflicto con las metas de desarrollo. Los problemas pueden ser de naturaleza estrictamente nacional, regional o global, y caer por lo tanto en el ámbito de la política nacional o de la decisión de la comunidad internacional. Tienen una dimensión física, que abarca todo lo relacionado con el uso de los recursos naturales o la contaminación del medio. Y tienen una dimensión social, en cuanto se refieren a las condiciones de la vida humana en el medio. Estas últimas están vinculadas a los asentamientos humanos rurales y urbanos, así como al ambiente sociocultural del hombre.

Los efectos pecuniarios de la gran mayoría de estos problemas son claros desde el punto de vista teórico, y pueden medirse en términos financieros. Pero son todavía muchos aquellos cuyos efectos - incluso físicos - son poco conocidos y difíciles y a veces hasta imposibles de evaluar por la falta de criterios o indicadores claros para medirlos. Y el problema se agrava aún más cuando esos efectos se distribuyen en períodos largos.

En el plano nacional, la consideración de los problemas del ambiente humano debería agregar una nueva dimensión al análisis por el cual los países, cualquiera sea su nivel eligen los medios para confrontar sus problemas de desarrollo. Ante ellos surge a cada paso la necesidad de decidir entre soluciones económicas y sociales, que a veces aparecen en relación inversa e indirecta: entre la tasa de crecimiento del producto y el ritmo del cambio social; entre el incremento de la producción y la capacidad de ofrecer empleo; entre el crecimiento de la población y la tasa de incremento del producto, etc.

En todo caso, el medio humano, como todas las variables de los esquemas de desarrollo, es una más que anteriormente se había tomado en cuenta en ciertos sectores (como la agricultura), pero que ahora presenta rasgos mucho más complejos que los anotados antes.

De este modo, los países pueden elegir entre tomar en cuenta los problemas ambientales o hacer caso omiso de ellos. Pero tanto el planificador como el hombre de ciencia tienen la responsabilidad de dar a conocer el costo social y económico de tales decisiones. Ningún país del mundo puede evitar los costos que entraña la degradación consciente o inconsciente de su medio.

/Ahora bien,

Ahora bien, para decidir adecuadamente es necesario disponer de información sobre los costos ambientales, pero en los países en desarrollo esta es inadecuada o inexistente. El problema aparece entonces oscuro y se hace difícil encontrar soluciones objetivas, todo lo cual conduce a discusiones semánticas estériles. Gracias a los avances en la administración de los recursos naturales, por ejemplo, hoy es posible aprovecharlos mejor sin distraer recursos ni aumentar el monto de la inversión planeada. Basta con administrarla mejor y de manera más racional.

Como es natural, habrá campos reservados a decisiones de carácter nacional, donde se competirá con otros fines - como la expansión de la capacidad productiva del país o el mejoramiento de sus condiciones sociales - para encontrar nuevos recursos de inversión.

Sobre la base de la información disponible y de sus recursos actuales y potenciales, cada país deberá establecer en este caso su propia escala de valores, y determinar la importancia que atribuye su pueblo a su propia concepción de la calidad de la vida, así como la manera de distribuir el costo del progreso entre las generaciones presentes y venideras.

Pero hay ciertos costos que ningún país podrá evitar, que deben encararse hoy o sólo aplazarse algún tiempo. Hoy o mañana, su pueblo tendrá que pagarlos. La decisión final corresponderá al país, y de su adecuada planificación de los objetivos económicos y sociales dependerá que pueda alcanzarlos en grado máximo.

Es inútil señalar entonces conflictos entre variables que compiten entre sí por los recursos internos o internacionales. Tales conflictos sólo aparecerán si la planificación no toma en cuenta todas las variables en juego, ni las repercusiones - aparentes o encubiertas, directas o indirectas, actuales o futuras - de cada acción del hombre en la naturaleza o en la vida humana. En todo caso, aunque debemos aceptar el costo del deterioro ambiental para lograr objetivos económicos y sociales inmediatos, siempre habrá la posibilidad de determinar científicamente la mejor manera de realizar acciones cuyos efectos en la naturaleza sean reversibles en el futuro, minimizando así los costos eventuales que deberá soportar la sociedad.

Bien puede ser que muchas de estas repercusiones financieras no puedan medirse fácilmente, o que no existan criterios claros para incluir en los análisis de costo-beneficio los efectos directos o indirectos de

/un proyecto

un proyecto en el medio. Este es un hecho que conocen bien los economistas de los países industrializados, que han analizado criterios de medición a la luz de los nuevos conocimientos acerca de los problemas. Lo mismo sucede en el mundo en desarrollo, con el agravante de que en él la información disponible es deficiente y desvinculada del estado de subdesarrollo mismo.

También aquí son esenciales la divulgación del conocimiento científico y económico en el plano internacional, y el mejoramiento de los datos nacionales, para poder decidir racionalmente acerca de los proyectos.

Cuando los efectos en el ambiente - especialmente en sus aspectos sociales - no pueden evaluarse desde el punto de vista financiero, el problema se hace mucho más arduo; pero también en este caso un mayor acopio de información ayudará a tomar decisiones más adecuadas.

El plano regional abarca asuntos de interés para dos o más países. El aprovechamiento de cuencas fluviales es tal vez uno de los ejemplos más conspicuos. Los efectos que se hacen sentir aguas arriba o aguas abajo en más de un país son fenómenos frecuentes en la construcción de presas.

Otro aspecto básico para las decisiones de la planificación bilateral o regional es la necesidad de conocer estos efectos, evaluarlos y traducirlos en decisiones que armonicen los objetivos de dos o más países.

En el plano internacional donde pueden surgir conflictos de intereses, el problema toma una forma diferente. De un lado están los efectos en las relaciones internacionales de las medidas internas adoptadas para proteger el ambiente o mejorar la calidad de la vida, así como también los efectos de no adoptarlas.

De otro lado están la protección y la supervisión de los recursos que no pertenecen a una sola nación, sino a toda la humanidad. Los océanos cubren 70 % de la superficie terrestre y contienen una de las mayores reservas de proteínas para la alimentación humana, las que escapan a la jurisdicción de un Estado determinado.

Por último, hay problemas vinculados a las escalas de valores, que difieren según el país, la región, la raza, la religión y la cultura. La preservación de la herencia histórica, de los valores estéticos de la naturaleza, o de los recursos no renovables (como la flora y la fauna de

/algunas partes

algunas partes del mundo, o las ruinas históricas) interesan a la gente en grados diversos, que no dependen de las fronteras nacionales.

Una adecuada planificación interna debería conciliar los diferentes aspectos de la política de desarrollo, en tanto que la armonización internacional de objetivos soberanos debería permitir que estas materias se trataran como parte de las relaciones internacionales de cada país.

Esto es particularmente válido en lo que toca a las relaciones recíprocas de los países industrializados, y aún más a las relaciones entre ellos y las regiones en desarrollo.

La acción internacional concertada es indispensable por las razones siguientes. Los países desarrollados tendrán que tomar muchas decisiones basadas en su propio concepto de la calidad de la vida humana. Como poseen la mayor concentración de poderío tecnológico y conocimiento científico, están en condiciones ideales para enfrentar el problema y financiar su solución. Y dada la distribución del poder en el mundo, decisiones unilaterales desplazarán fácilmente parte del costo de la protección ambiental a los mercados internacionales.

Los posibles conflictos, mencionados antes, entre políticas relacionadas con las esferas de acción internacional y los objetivos nacionales e internacionales de las políticas de desarrollo, podrían aminorarse mediante negociaciones multilaterales. Y a través de ellas también sería posible repartir el costo de preservar recursos que pertenecen a toda la humanidad - en el aire y en el mar - y de los legados por la historia o conferidos al hombre por la propia naturaleza. Esta repartición debería basarse en normas de equidad, en virtud del principio de que los que contaminan deben pagar, y la cooperación internacional debería ayudar a armonizar puntos de vista y objetivos diversos.

Bases de acuerdo

En este punto del análisis cabe esbozar algunas bases de acuerdo:

1. La preocupación surgida ante el problema del ambiente humano es legítima. El efecto de la tecnología moderna y de la concentración de población en algunas regiones del mundo está amagando seriamente el equilibrio entre hombre y recursos, y su efecto beneficioso en los niveles de vida también puede llevar a un deterioro de la calidad de la vida sobre la tierra. Ningún país puede soslayar deliberadamente este problema ni eludir el costo futuro del deterioro del ambiente.

/El problema

El problema va más allá del tamaño de los países, de su nivel de desarrollo y de sus sistemas políticos, ya que todos, sin excepción alguna, encaran algún tipo de deterioro.

2. Sin embargo, los problemas difieren según el nivel de desarrollo del país y dependen implícitamente del sistema de valores dentro del cual la sociedad define la calidad de la vida. Lo importante es determinar la naturaleza del problema y asignar prioridades en cada etapa de desarrollo.
3. La apreciación de estos problemas se basa en un conocimiento de la naturaleza que es manifiestamente imperfecto. La capacidad creadora del hombre es ilimitada, de modo que el avance futuro de la ciencia puede aliviar muchas de estas preocupaciones. Junto con la adopción de políticas, se precisan criterios flexibles para poder adaptarlas a situaciones cambiantes.
4. En lo que toca a las políticas ambientales de los países desarrollados, el problema parece centrarse en el uso de la tecnología y en la demanda de cierto tipo de consumos. Para establecer políticas ambientales en este campo habrá que revisar muchos de los criterios que ahora regulan el funcionamiento de la economía de mercado. Asimismo, habrá que efectuar cambios para incluir en los cálculos de costo ciertos efectos ambientales adversos generados por la producción de bienes y servicios, que ahora se externalizan en la economía.
5. También habrá que revisar las políticas de los países con economías centralmente planificadas que confronten los mismos problemas y cuyos mecanismos de planificación no estén plenamente preparados para corregir los efectos de la tecnología moderna en el medio o en la calidad de la vida humana.
6. En lo que se refiere a las políticas ambientales de los países en desarrollo, el problema del ambiente debería discutirse teniendo en cuenta lo siguiente:
 - a) La política de desarrollo debería abarcar una nueva dimensión en su objetivo global de mejorar la condición del hombre en la tierra: el uso del ambiente en que vive;
 - b) Para resolver muchos de los problemas del ambiente se requieren reformas económicas y sociales básicas, que son las que finalmente configurarán la calidad de la vida en los países en

/desarrollo. Toda

desarrollo. Toda política ambiental que impida tales reformas sería socialmente inaceptable. Para resolver dichos problemas habrá que introducir medidas adecuadas en los procesos de planificación nacional, y mejorar las técnicas que consideran la preparación y el mejoramiento del medio. Pero lo que se haga no puede ser sólo un trasplante de políticas concebidas para países que poseen recursos y capacidades infinitamente mayores que los países en desarrollo.

Para llevar a cabo un programa razonable como el indicado, y para que estos países puedan contar con mecanismos que les ayuden a evitar los costos que otras naciones han debido encarar, es indispensable una adecuada información. Tanto la divulgación del conocimiento científico en la esfera mundial y regional, como la adaptación de la tecnología a las condiciones de los países en desarrollo, son esenciales para armonizar apropiadamente los diversos elementos de la ecuación económica y social del desarrollo.

V. EL PROBLEMA DEL MEDIO AMBIENTE HUMANO EN EL MARCO DEL SEGUNDO DECENIO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

La designación de los años sesenta como Primer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, seguido ahora por el Segundo Decenio en los años setenta, dio un valioso impulso al pensamiento y a la acción relativa a las políticas de desarrollo económico y social, en el plano nacional tanto como en el internacional.

En esencia, el propósito de las Naciones Unidas es lograr que se adopten políticas nacionales de cambio económico y social encaminadas a acrecentar la utilización de los recursos internos y a alcanzar una tasa de crecimiento muy superior a la actual.

Los objetivos inmediatos de esta reforma son los de distribuir mejor la riqueza y de avanzar hacia otras metas sociales (mejores sistemas educativos, mejores viviendas, niveles de salud más elevados).

Junto con estos aspectos cuantitativos y cualitativos sujetos a la decisión soberana de cada país, el programa de las Naciones Unidas busca implantar una política de cooperación internacional que favorezca una mayor transferencia de recursos desde los países ricos a los pobres, propicie una mayor corriente de comercio y brinde asistencia técnica y financiera adecuada.

/La presentación

La presentación explícita de los problemas del ambiente humano a la consideración de todos los países del mundo, particularmente de aquellos en desarrollo, obliga a analizar la forma en que esta nueva dimensión del problema afecta a los objetivos e instrumentos del Segundo Decenio.

Con respecto a los objetivos, la meta de incrementar la producción debería hacerse compatible no sólo con una mejor distribución de la riqueza y el empleo, sino también con el uso adecuado de los recursos naturales de que disponen los países en desarrollo y con una distribución de las inversiones que tome en cuenta concretamente los daños causados al ambiente.

Los objetivos sociales de lograr una mejor distribución de la riqueza y ofrecer más oportunidades de empleo apuntan directamente a aspectos básicos de la calidad de la vida en el mundo en desarrollo, y tienen especial interés para éste.

En lo que se refiere a instrumentos, la aparición del ambiente como una nueva dimensión en el examen de los problemas de desarrollo hace necesario prestar especial atención a los siguientes aspectos de política interna:

1. Planificación económica adecuada, que tome en cuenta la administración de los recursos naturales y las condiciones de vida en las sociedades en desarrollo.
Se ha mencionado ya que esto presupone la existencia de nuevas técnicas de planificación, así como de información adecuada para llegar a las soluciones más ventajosas;
2. El estudio de las tecnologías en uso para adaptarlas bien a las condiciones de los países en desarrollo y permitir así el máximo aprovechamiento de sus recursos naturales, sin perder de vista otros importantes objetivos, como el empleo de mano de obra abundante;
3. Un análisis que tome en cuenta también las "relaciones inversas" que suelen aparecer al considerarse problemas ambientales, especialmente cuando se tiene el propósito de acrecentar la producción y a la vez mejorar la distribución de la riqueza y proteger los recursos naturales.

/En lo

En lo que concierne a la cooperación internacional, en el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo se ha hecho hincapié en la necesidad de una activa transferencia de recursos y tecnología hacia los países en desarrollo. Y en cuanto dice relación con el conocimiento científico y la información, es evidente que los países desarrollados pueden contribuir mucho a encontrar soluciones racionales para los países no industrializados.

Por otra parte, también es cierto que se necesita un nuevo concepto de cooperación cuando se trata de preservar las condiciones ambientales de la biosfera, de conservar recursos que no pertenecen legalmente a país alguno o que forman parte de la herencia histórica de nuestra civilización.

Estos aspectos, que afectan a la supervivencia física y cultural de la humanidad, deben encuadrarse en un sistema multinacional, bajo normas y criterios internacionales, pero con costos mucho mayores para aquellas naciones que han causado mayores daños al ambiente, y que por lo tanto, deben aportar la mayor parte de los recursos para remediar la situación.

Las Naciones Unidas y las organizaciones regionales deberían hacer denodados esfuerzos por establecer expresamente los derechos del hombre en relación con su ambiente, así como sus responsabilidades, condicionadas estas últimas a sus posibilidades materiales de preservar el medio en que vive hoy y que legará a las generaciones venideras.

Por todo lo dicho, el plantear esta nueva dimensión del problema puede significar abrir camino a un nuevo concepto de cooperación externa en asuntos que necesariamente interesan a todos los hombres, cualquiera sea su raza, religión o sistema económico y cultural.

VI. OBSERVACIONES FINALES

Cabe destacar como uno de los hechos más evidentes de los últimos tiempos, que el desarrollo se ha transformado en un problema mucho más cualitativo que cuantitativo. Pese a que nadie niega la necesidad de un mayor volumen de bienes para elevar los niveles de vida de la población, cada día se presta más atención a la forma en que este desarrollo aporta riqueza o mejora la condición del hombre en la sociedad.

/Hace poco,

Hace poco, la introducción de las relaciones entre el hombre y su medio ha agregado una nueva dimensión cualitativa al problema del desarrollo, que evidentemente tiene también connotaciones cuantitativas.

Pero aun siendo efectivo que estas relaciones tienen aspectos físicos definidos (pues el ambiente puede agotarse y consumirse en términos físicos), es igualmente cierto que al hablar de la "calidad de la vida" estamos aceptando la presencia del hombre como principio y fin del desarrollo. Ninguna otra dimensión contribuye tanto a esclarecer la verdadera naturaleza de este objetivo como instrumento y no como fin en sí. Pues el fin es y no puede ser otro que el hombre mismo.

El tema que hemos considerado aquí tiene un importante futuro. Por su amplitud de propósitos, tiende a aunar los esfuerzos de los especialistas en ciencias físicas y sociales y de los dirigentes de países con economía de mercado y países socialistas, de países desarrollados y de naciones en desarrollo.

Quizás bajo el imperio del problema de la calidad de la vida, el hombre, al preocuparse por un futuro común en el planeta, aprenda a resolver mejor los problemas de un presente que también es común.

