

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/R.850  
16 de enero de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

## CRISIS ECONOMICA Y MEDIO AMBIENTE EN HONDURAS

Este documento ha sido elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, a través del consultor señor Francisco J. Brzovic Parilo, en el marco del proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93(PP/2785) "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase II". Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editoria, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-1-69

INDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION. . . . .	1
I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL. . . . .	3
A. CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE . . . . .	3
B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL . . . . .	8
C. GESTION AMBIENTAL. . . . .	13
II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS . . . . .	16
A. FALLAS Y AVANCES DE LA DE LA POLITICA AMBIENTAL. . . . .	16
B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONOMICA . . . . .	20
III. PLANTEAMIENTOS FINALES . . . . .	27
A. CONSIDERACIONES GENERALES. . . . .	27
B. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTION ECONOMICA. . . . .	30
1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales. . . . .	31
2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales . . . . .	33
C. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL SOSTENIDO . . . . .	35
Notas . . . . .	39
IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA . . . . .	40
Anexo:	
SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. . . . .	43

## PRESENTACION

El presente informe sobre Honduras, junto a los informes análogos correspondientes a los casos de Argentina, Ecuador y Perú, constituye uno de los productos del proyecto conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), "Cooperación técnica para la integración de consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe", FP/9101-87-93(2785), que ejecuta la CEPAL a través de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente.

Este grupo de documentos y un estudio similar previo que aborda la problemática de la relación entre la crisis económica y los procesos de transformación ambiental en una perspectiva regional, no desagregada (véanse CEPAL/LC/R.818 y CEPAL/LC.819), son el fruto de actividades de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, realizadas a lo largo de 1989, centradas en el tema de las relaciones entre políticas económicas y los procesos de transformación del medio ambiente humano.

El presente trabajo fue desarrollado sobre la base del análisis de la documentación que se especifica en el capítulo IV y de la información verbal y juicios de personeros calificados entrevistados durante una misión en Honduras a fines de 1988.

En el primer capítulo se revisa la situación actual del país con relación a la crisis económica, a los procesos de deterioro ambiental y a la gestión ambiental. En el segundo capítulo se examinan los avances y fallas de la gestión ambiental y los efectos ambientales de las políticas económicas. Finalmente, el tercer capítulo se centra en la formulación de algunos planteamientos en relación al tratamiento de la dimensión ambiental.

La aspiración de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente era la de concluir este documento con un paquete de proposiciones definidas, resultantes tanto del análisis como de discusiones con expertos nacionales involucrados en la gestión ambiental. Sin embargo, la particular situación que vive Honduras --final de un ciclo de gobierno y elección de nuevas autoridades nacionales-- dificultaron una participación local autorizada. No obstante, se entregan algunos planteamientos preliminares --que recogen, además, recomendaciones recientes de misiones de otras organizaciones internacionales-- cuya consideración futura por parte de las autoridades nacionales podría contribuir al diseño de políticas apropiadas.

Cabe advertir que algunos de los planteamientos centrales del capítulo III tienen un carácter genérico en cuanto se sugiere su consideración en todos los casos donde la dimensión ambiental entra en conflicto con las actividades sectoriales, en particular, con la política económica, y donde no hay una política ambiental estructurada y cuando, aún habiéndola, es común encontrar que el sistema ambiental sobre el que se proyecta no es del todo activo ni está articulado como corresponde. De hecho, también, se han incorporado como planteamientos centrales en los informes preparados para los casos de Argentina, de Ecuador y de Perú.

## I. REVISION GENERAL DE LA SITUACION ACTUAL<sup>1</sup>

### A. CRISIS ECONOMICA Y POLITICAS DE AJUSTE

La situación general de Honduras es una de las más precarias de la región. La desnutrición es severa, la mortalidad infantil es muy alta (8% de los nacidos vivos), una significativa proporción de la población no tiene acceso a agua potable (del orden del 50%) ni a servicios de salud (25%) ni dispone de sistemas de alcantarillado (75% de los hogares), hay mucho analfabetismo (42% de los adultos) y serios problemas de vivienda (2/3 de la población no dispone de viviendas adecuadas). (2)

Desde los comienzos de la presente década, Honduras viene enfrentando una crítica situación económica, dejando atrás un período en que la evolución de los principales indicadores macroeconómicos mostraban una tendencia algo más favorable. Entre 1970 y 1980, el producto interno bruto (PIB) global creció a una tasa anual de 5.5% mientras el PIB por habitante lo hizo al 2%. (4)

Como consecuencia de la recesión mundial, el deterioro de los términos de intercambio, la restricción en el financiamiento comercial internacional e, incluso, el clima político adverso en Centroamérica a comienzos de los ochenta, hay una fuerte reducción del ritmo de actividad con efectos particularmente graves en la inversión privada que cae, en términos de su relación con el producto interno bruto (PIB), en 50% entre 1980 y 1983. Pese al efecto amortiguador, de la inversión pública en el proyecto hidroeléctrico El Cajón, en la caída de la actividad económica global, la recesión y una creciente presión de la población condujeron --en el mismo período-- a una disminución de 10% del PIB per cápita y a un incremento del desempleo a más del 20% de la

fuerza de trabajo. Adicionalmente, la gestión económica se deterioraba como consecuencia de los esfuerzos del gobierno para retomar el crecimiento sobre la base de políticas expansivas que agravaron tanto el déficit fiscal como el externo, sin contribuir a la solución de la crisis en progreso. (9)

Desde 1980, el ritmo de crecimiento del PIB comienza a decrecer para hacerse negativo en 1982 y 1983; se recupera en 1984 y vuelve a caer en 1985; en 1986 y 1987 registra las mayores tasas de crecimiento de la década, 5.1% y 4%, respectivamente; el ritmo de crecimiento disminuye ligeramente en 1988. La evolución del PIB por habitante es aún peor; entre 1980 y 1985, ambos años inclusive, el PIB por habitante disminuye, en términos absolutos, todos los años; desde 1986, hasta 1988, hay un crecimiento modesto que no compensa las reducciones anteriores. El crecimiento acumulado anual promedio entre 1980 y 1988 fue de 2% y -1.5% para el PIB global y por habitante, respectivamente. (4)(5)

La recuperación del PIB en 1986, se ha atribuido al dinamismo de algunos sectores como el industrial, el subsector energía -- fundamentalmente por la puesta en marcha del proyecto hidroeléctrico El Cajón-- y algunos rubros del sector agrícola (banano, carne y café). El crecimiento registrado en 1987 se explicaría, fundamentalmente, por el crecimiento del sector agrícola --con incrementos en la producción de café, banano, camarones y langostas-- aunque también contribuyeron otros sectores --algunas ramas de la industria manufacturera, la construcción, el comercio y otros servicios--.

La inflación, sin embargo, pudo mantenerse en un dígito e, incluso, reducirse al 2.9% en 1987, la menor tasa durante la década, reducción que sería atribuible, en gran medida, al mantenimiento de la paridad cambiaria, al control parcial de precios y a una ligera mayor producción de bienes de consumo básico, principalmente granos. Sin embargo, los salarios reales continuaron deteriorándose y los desequilibrios macroeconómicos --fundamentalmente, los déficits fiscal y de balance de pagos--

continuaron siendo significativos. En 1988, la inflación fue de 6.7%. (5) (6)

Durante la década, el balance en cuenta corriente ha sido persistentemente negativo, fluctuando alrededor de los 300 millones de dólares; en todo el período las exportaciones han sido inferiores a las importaciones determinando un balance comercial negativo que sólo explica parcialmente el déficit en cuenta corriente. El déficit ha sido cubierto por flujos de capital del exterior y reservas, en proporciones variables. (5)

La deuda externa creció a tasas anuales considerables entre 1978 y 1986; en términos del saldo acumulado de la deuda externa desembolsada a fines de cada año, las tasas anuales fueron de 17.8%, 14.6% y 12.3% en los períodos 1978-1981, 1981-1984 y 1984-1986, respectivamente. En 1987 y en 1988 la deuda externa continúa creciendo, aunque en proporciones bastante inferiores a las indicadas para los años precedentes, 2.8% y 4.2%, respectivamente. (4)

Durante 1987, factores externos desenmascararon los problemas estructurales de largo plazo de la economía hondureña. El precio del café, el principal producto de exportación, se reduce en 41%, y el financiamiento voluntario externo al sector público --que ascendió a US\$ 227 millones en 1985 y que ya había disminuido a US\$ 94 millones en 1986-- se reduce a US\$ 23 millones. El efecto combinado de ambos factores es el de una disminución en el flujo de divisas del orden de 7.9% del PIB que permite el afloramiento de una crisis del balance de pagos. (2)

La crisis se manifiesta pese al comportamiento favorable de ciertas variables del comercio exterior. Los precios del petróleo fueron más favorables y también se expandieron algunas exportaciones (banano, madera, carne, camarones, langostas y azúcar); sin embargo, en términos absolutos, las exportaciones disminuyeron. Por otra parte, finalizaron los períodos de gracia de algunas obligaciones del sector público lo que se tradujo en un incremento de los flujos de pagos al exterior por concepto del servicio de la deuda. No obstante, aunque con dificultades,

Honduras continuó atendiendo parcialmente el servicio de la deuda. De este modo, el país se convirtió en exportador neto de capital.

En el caso del banano, la expansión de las exportaciones debe atribuirse al sacrificio fiscal del gobierno en relación con el impuesto a la exportación. Por otro lado, se vieron algunos resultados de los nuevos instrumentos aplicados al fomento de las exportaciones de productos no tradicionales; se trata de las medidas de apoyo financiero, de facilidades administrativas, de estímulos fiscales, de acciones orientadas a la apertura de nuevos mercados fuera de Centroamérica, etc.. (6)

En 1988, el crecimiento estuvo basado en la ampliación del consumo interno, estimulado por el mayor gasto en que incurrieron las tropas extranjeras estacionadas en el país. Hubo una reactivación de la inversión pública destacándose la inversión en construcción de caminos rurales y escuelas, en electrificación rural, en comunicaciones y en riego. Hubo un favorable efecto en la construcción y ramas industriales asociadas. La minería tuvo una notable recuperación después de dos años de retroceso. El sector agrícola experimentó un crecimiento moderado, dadas notorias reducciones en las producciones de frejol y café, y en el estancamiento de la producción de banano. (5)

No obstante, la crisis continuó profundizándose; el país no fue capaz de enfrentar la totalidad de los compromisos derivados del servicio de la deuda.

La crisis de 1987 fue enfrentada por un conjunto de medidas ad hoc, no ortodoxas. Se incurrió en nuevos atrasos en el servicio de la deuda, se permitió la expansión del diferencial entre los tipos de cambio oficial y libre --lo que incentivó a la subfacturación de las exportaciones-- y se incrementó la oferta monetaria para financiar el déficit del sector público. En 1988 continuó habiendo un exceso de circulante lo que favoreció una expansión aún mayor del diferencial del tipo de cambio. (2)

En 1988, entre el Gobierno de Honduras y el Banco Mundial (BM), se acordó un programa de ajuste para el período 1988-1989. De tal acuerdo surgió un plan de acción inmediata cuyos objetivos

globales fueron los siguientes: reducir el déficit del sector público consolidado --que incluye los organismos descentralizados--, incrementar el ahorro corriente, mejorar la efectividad de la inversión, avanzar en un plan de reformas a las instituciones financieras con miras a fortalecer su capital, y materializar iniciativas en el contexto de un plan de privatización de algunas empresas públicas. Para lograr el ajuste en las finanzas públicas, la política establecida enfatizaba la reducción y racionalización del gasto público, y el incremento en los ingresos a través de mejoramientos en la administración tributaria, más que en la creación de nuevos impuestos. (6)

La política económica para 1989 se había delineado en base a la posibilidad de acuerdos de ayuda financiera con organismos internacionales para generar fondos frescos que permitieran un crecimiento de 10% de la inversión pública y a la imposición de las siguientes restricciones : adopción de medidas administrativas y fiscales para reducir el déficit del sector público, política de austeridad en el gasto público y mejoramiento de los ingresos fiscales, y transferencia de fondos externos de apoyo al balance de pagos al nivel de 1988; para contribuir a la reducción del ritmo de crecimiento del consumo privado se favorecerían ajustes salariales en proporciones inferiores a la de la inflación; continuaría, además, el apoyo decidido del gobierno al sector exportador a través de incentivos cambiarios y tributarios. (6)

Como resultado de las previsiones anteriores, se esperaba un incremento del PIB de 4% en 1989, una inflación promedio de 5%, y un crecimiento de exportaciones e importaciones de 5.4% y 7.2%, respectivamente. Aumentaría el déficit del balance comercial y el flujo de pagos al exterior; el déficit en cuenta corriente sería levemente superior al de 1988, pero inferior al registrado en 1987. (6)

## B. PROCESOS RELEVANTES DE DETERIORO AMBIENTAL

Análisis recientes en torno a los procesos de transformación ambiental en Honduras han concluido que los principales tópicos en relación a la gestión de los recursos naturales renovables -- degradación, uso ineficiente y distribución injusta de los costos y beneficios asociados a su utilización-- son, virtualmente, los mismos que cabría abordar en todos los países subdesarrollados del trópico húmedo.<sup>2</sup>

En cuanto a degradación, en el mismo análisis se destacan los siguientes tópicos específicos:

- Deforestación;
- Destrucción de ecosistemas con riesgo de pérdida de la diversidad genética;
- Erosión;
- Sedimentación;
- Inundaciones;
- Sobrepesca;
- Contaminación de aguas y suelos en áreas urbanas con impactos en la salud humana;
- Contaminación en áreas rurales por agroquímicos, minería e industrias procesadoras con impactos en la salud humana y animal, y en la productividad agrícola, acuícola y pesquera de costas.

Desde otra perspectiva, con el propósito de establecer prioridades, se han señalado tres grandes categorías de procesos de deterioro ambiental que, en el orden de su significación, serían los siguientes : (10)

- Degradación del suelo asociada a las actividades agrícola-ganaderas y forestales, actividades en conflicto que son el punto de partida de una cadena de procesos ambientales, desde la erosión hasta el deterioro del recurso agua, pasando por la sedimentación y alteraciones en los cursos de agua. Otros procesos asociados son la amenaza a la diversidad genética, los impactos sobre los pobres rurales y sobre los grupos indígenas, así como los

conflictos con otros sectores --transporte, energía, industria, turismo y pesca--.

- Procesos de deterioro asociados a la gestión de recursos o sistemas de carácter local o regional, análogos, en cuanto los factores condicionantes, a los procesos de deterioro del complejo de recursos suelo-bosque-agua. A continuación, se especifican los procesos identificándolos según los ecosistemas o actividades impactadas, y ordenándolos jerárquicamente de acuerdo con las expectativas de daño irreversible a que podrían dar lugar : recursos costeros del Golfo de Fonseca, sistema nacional de parques y reservas, recursos de la Bahía de las Islas, y medio ambiente urbano de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

- Procesos de deterioro de los recursos costeros y los de la zona económica exclusiva, ambos en la costa atlántica

Sin duda, el subsector forestal, es el que reviste la mayor importancia, no tan solo por su actual significación económica sino, también, porque la aptitud de los suelos del país es eminentemente forestal. El 66% (7.4 millones de hectáreas) de los suelos de Honduras es de vocación forestal mientras, sólo el 25% (2.8 millones de hectáreas) es apto para la producción agropecuaria; el 9% (1 millón de hectáreas) restante corresponde a pantanos y manglares. Hay indicaciones de una severa y creciente degradación de estos recursos que se originaría en el limitado acceso de la población a las tierras cultivables, en la práctica de una agricultura transhumante de subsistencia, en la exclusión del campesino de la economía forestal y en la tala del bosque para leña y aserrió. (13)

A 1986, se estimaba que del orden del 30% de los suelos con aptitud forestal --unas 2.3 millones de hectáreas-- estaban deforestados. La disminución de la superficie forestada en los 22 años que van desde 1964 a 1986 habría ocurrido a un ritmo promedio de unas 80 mil hectáreas anuales, correspondiendo del orden del 80% de ella a bosques latifoliados. (13)

Las tierras deforestadas fueron convertidas, principalmente, a pastizales de baja calidad y/o están siendo explotadas bajo sistemas de cultivos de subsistencia.

La actividad ganadera aparece como factor principal en la destrucción de bosques, asociada a sistemas de agricultura de subsistencia, básicamente, agricultura de "tumba y quema". También, se ha imputado a la extracción de leña gran parte del origen de la destrucción de bosques sin embargo, ello no está del todo clarificado. Para 1986 se ha estimado una extracción de casi 13 millones de metros cúbicos de madera que se distribuirían, de acuerdo a los propósitos de la extracción, en madera aserrada (8%), leña (38%), destrucción por fuego (23%) y destrucción por limpia (31%). (10)

No sólo hay desfases entre uso actual y aptitudes del suelo que se manifiestan en situaciones de sobreutilización --del orden de 1 a 1.5 millones de hectáreas de tierras con aptitud forestal que están siendo explotadas en actividades agrícolas y ganaderas y de 2.3 a 2.8 millones de hectáreas de tierras que habrían sido degradadas a través de prácticas de agricultura migratoria-- también se dan situaciones de subutilización --0.6 millones de hectáreas de bosques latifoliados y 0.5 millones de hectáreas de pastizales que podrían estar bajo cultivos anuales o permanentes, además del caso de subutilización del área de riego potencial-- . Las cifras anteriores, aunque especulativas, "sugieren que las señales dadas por la política del Gobierno a los usuarios de estos recursos han conducido a la mala gestión de alrededor del 40% del país en términos de eficiencia y sustentabilidad".<sup>3</sup> (10)

Por otra parte, la fertilidad de los suelos incorporados al cultivo habría tendido a decrecer progresivamente --como consecuencia del establecimiento de agrosistemas inadecuados-- y, con ello, su capacidad para sostener a las comunidades campesinas que de ellos depende induciendo, en casos, al abandono de tierras. Al mismo tiempo, bajo ciertos sistemas de producción, con el afán de elevar rendimientos, se habría intensificado la aplicación de diversos agroquímicos con lo que, además de elevarse los costos de

producción, se habrían dado condiciones favorables para la contaminación de suelos y aguas. En todo caso, las tendencias han sido hacia el incremento global de los rendimientos agrícolas.

La superficie de tierras erosionadas alcanzaría, a 1986, al 21% del territorio. El área afectada habría crecido a tasas crecientes desde 1972; entre 1972 y 1974 el avance habría sido de 70 mil hectáreas al año contra más de 170 mil hectáreas entre 1974 y 1986. Los efectos en el arrastre y depósito de sedimentos no han sido cuantificados aunque se ha señalado que el proceso de sedimentación tiene bastante importancia. (1)(10)(13)

En la perspectiva regional de gestión de recursos naturales, el caso de los recursos costeros del Golfo de Fonseca es singularmente complejo. Es un área cuyos recursos son de un gran potencial económico pero donde, simultáneamente, se dan un conjunto importante de conflictos entre actividades económicas -- específicamente, entre producción de camarones, pesca artesanal, extracción de postes y leña de los manglares, turismo, y explotación de salinas-- y entre éstas y la conservación de ecosistemas y/o componentes o funciones de los mismos. El panorama anterior se complica más aún al considerar las actividades aguas arriba, agrícolas y urbano-industriales, y el hecho de que las mismas actividades y conflictos se dan, también, en los otros dos países con los que Honduras comparte el Golfo de Fonseca, El Salvador y Nicaragua. (10)

El caso de la gestión de los parques nacionales y reservas tiene bastante trascendencia por cuanto, el área que ocupan, representa el 20% del territorio, unas 2.3 millones de hectáreas; es un caso donde --dada la complejidad de las situaciones de conflicto y la magnitud física y económica de los recursos involucrados-- serían necesarias ciertas definiciones y redefiniciones. La prioridad asignada a la región de la Bahía de las Islas surge del riesgo de irreversibilidad del deterioro que amenaza a sus recursos y que podría afectar las posibilidades de desarrollo económico del área; el posible deterioro se asocia a la construcción de infraestructura vial --que puede inducir la

colonización con su secuela de procesos de transformación ambiental-- y al desarrollo turístico, con sus posibles efectos no deseados en la especulación y en un sobredimensionamiento que puede dar lugar a la "sobrecarga" de los sistemas de oferta de agua, de la capacidad asimilativa de descargas de tipo doméstico, de recursos de pesca, con los correspondientes impactos negativos. (10)

En los casos de desarrollos urbanos importantes en magnitud y ritmo de crecimiento, como lo son los de Tegucigalpa y San Pedro Sula, se dan conflictos y procesos de deterioro a tres escalas : la del entorno inmediato de la familia donde, en el caso de los pobladores más pobres, los problemas sociales relativos a la salud, a la marginalidad cultural, etc. se vuelven dramáticos y amenazan la estabilidad del conjunto de la sociedad; la de la ciudad propiamente tal donde los procesos de deterioro se asocian al desequilibrio entre el crecimiento de la población urbana y el de los servicios públicos y las normativas ambientales; y la de la región que se ve afectada por la ciudad y que, a su vez, influencia a ésta dando origen a conflictos en torno al uso de los recursos.

La gestión de recursos asociados a estos centros urbanos se ha considerado como tópico prioritario por el tamaño de la población que enfrenta variados riesgos --enfermedades, inundaciones y deslizamientos, etc.--, por las expectativas de costos crecientes de servicios asociados a los recursos --con efectos negativos sobre el sector industrial--, y por el hecho de ser los estratos de población más desvalidos los que asumen los costos sociales. (10)

En cuanto a los recursos costeros y de pesca en la zona económica exclusiva de la costa atlántica, la problemática se centra en los niveles de captura de camarones y de recursos de pesca costa afuera. En todo Centro América, tanto la pesca artesanal como la industrial se han visto confrontadas a dos problemas principales que amenazan su futuro. Se trata, en primer lugar, de la sobrepesca --particularmente en aguas próximas a la costa, en las vecindades de los arrecifes de coral y cayos mar

adentro, y a lo largo de otras secciones de la plataforma continental-- y, en segundo lugar, de la degradación de habitats vitales para los ciclos biológicos de diversas especies -- particularmente, los estuarios costeros, los manglares, los pantanos, las lagunas y los pantanos herbáceos; ambos procesos pueden reducir el potencial de captura sostenida de peces y otras especies. (9)

En cuanto a los recursos marinos en particular, en el área en que se inserta la costa atlántica de Honduras, cuyas costas están entre los caladeros más productivos del área --el área pesquera Atlántico centro-occidental en la clasificación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para fines estadísticos-- las especies principales han sido sobreexplotadas con severas pérdidas de algunas especies, incluso desaparición. Esto sería sintomático de lo que ha ocurrido en otras regiones oceánicas; es indicativo de la creciente presión de las naciones desarrolladas sobre los recursos marinos tropicales y subtropicales de los países subdesarrollados. (8)(12)

Entre 1970-1974 y 1984, las capturas en el área Atlántico centro-occidental, crecen sostenidamente siendo el crecimiento total, entre los períodos extremos, de 74%; sin embargo, las capturas caen 13.5% en 1985 y 6.4% en 1986. Las capturas realizadas por flotas de los Estados Unidos de América crecen proporcionalmente más hasta 1984 --su participación pasa del 68% en 1970-1974 al 71% en 1984-- pero se reducen proporcionalmente más a partir de 1984 --su participación disminuye a 67% en 1985 y a 63% en 1986--. Los otros países que participan significativamente en las capturas en el Atlántico centro-occidental mantuvieron o elevaron moderadamente sus niveles de pesca (Venezuela, México, Guyana y Cuba). (12)

### C. GESTION AMBIENTAL

La constitución vigente de Honduras señala que es responsabilidad del Estado conservar un medio ambiente adecuado para proteger la

salud de las personas. Por otra parte, otro conjunto de preceptos constitucionales establecen principios específicos que se orientan al ordenamiento y conservación de los recursos naturales; probablemente, el más destacado es el artículo 340, incorporado dentro del Título del Régimen Económico, que declara de utilidad pública la explotación racional de los recursos naturales. (13)

No obstante lo señalado, el país no cuenta con un marco jurídico unificado para la protección ambiental. Existen del orden de 37 leyes con 420 artículos que contienen disposiciones sobre la materia; prevalecen la desuniformidad de criterios y una concepción parcializada o sectorializada del medio ambiente. Entre los instrumentos legales más importantes en materia ambiental, cabe destacar la Ley Forestal (1972), la Ley que crea la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) (1974), la Ley de Pesca (1959), el Código de Minería (1968), la Ley de Aprovechamiento de Aguas Nacionales (1927), el Reglamento Sanitario de Saneamiento Ambiental, la Ley para la Declaratoria, Planeamiento y Desarrollo de las Zonas de Turismo, etc.. (13)

La creciente conciencia pública sobre el tema ambiental y la constatación de las deficiencias del cuerpo legal sobre la materia, han incentivado las iniciativas para la formulación de nuevas leyes. En este sentido, la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto (SECPLAN), con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y del Gobierno de Venezuela, formuló un anteproyecto de ley --la Ley General del Ambiente-- que fuera sometido al Congreso Nacional en 1988; la conformación de dos comisiones especializadas en el Congreso Nacional --recursos naturales y medio ambiente-- es otro buen signo de preocupación sobre la materia. (13)

Como en la mayoría de los países de la región, en Honduras también hay múltiples organizaciones del sector público que, en mayor o menor grado, como preocupación central o marginalmente, se ocupan de ciertos aspectos del medio ambiente. Deben destacarse, SECPLAN, la Secretaría de Recursos Naturales, COHDEFOR, el Ministerio de Salud Pública, el Comité Interinstitucional para el

Manejo de Cuencas, etc.. SECPLAN, la organización responsable de la planificación nacional, cuenta con un Departamento de Medio Ambiente en su Dirección General de Planificación Territorial.

La Ley General del Ambiente, a la que ya se hizo referencia, pretende crear un Sistema Nacional de Conservación, Protección y Restauración del Ambiente, adscrito al sistema de planificación y conformado por una Comisión Consultiva con calidad de órgano de asesoría de la Presidencia de la República --integrada por representantes de las instituciones públicas o privadas involucradas en el tema--, por una Secretaría de Coordinación que sería ejercida por SECPLAN, y por los organismos sectoriales del sector público con competencia en la materia. En todo caso, aún no concluyen los trámites legislativos.

Se ha destacado como uno de los avances importantes en la incorporación de consideraciones ambientales a los procesos político-administrativos nacionales al énfasis del Plan Nacional de Desarrollo de Honduras en la ordenación ecológica del territorio, en la orientación del proceso de planificación dentro de criterios ambientales, en la ejecución de proyectos integrales de desarrollo en áreas rurales, y en la investigación y educación ambiental.

## II. ALGUNOS ASPECTOS DE ANALISIS

### A. FALLAS Y AVANCES DE LA POLITICA AMBIENTAL

En recientes análisis, SECPLAN ha establecido que el país carece de una política bien definida sobre el ambiente y que, los esfuerzos realizados en el pasado por desarrollar instrumentos para mejor estructurar una política ambiental, se han visto minimizados por carecer del apoyo político adecuado.<sup>4</sup>

En los análisis de SECPLAN se critica que la orientación de las instituciones que, de un modo u otro, son responsables del medio ambiente, es hacia el uso de los recursos, más que hacia su conservación. El rol institucional en estas materias surge de ciertos artículos que se incorporan en el cuerpo legal que las sustenta; sin embargo, el contenido de tales artículos es marginal al objetivo central de la ley respectiva. Por otro lado, como es casi tradicional entre los personeros del sector público de la región, con interés y/o responsabilidades en la temática ambiental, se asigna una ponderación alta, entre los factores que impiden la buena gestión ambiental, a la existencia de múltiples disposiciones e instituciones lo que habría dado lugar a la duplicidad de acciones, a omisiones e incongruencias entre tales acciones, a intereses encontrados entre instituciones, al diseño de actividades sobre la base de necesidades institucionales y no en función de planes nacionales, a deficiencias en la formación profesional que atenta contra una perspectiva ambiental, etc..

En relación a la multiplicidad de instituciones gubernamentales y a las duplicaciones y traslapes de actividades, SECPLAN desarrolló un interesante trabajo por áreas de actividad. Estableció que, en la aplicación de la legislación ambiental o desarrollo de la normativa legal, intervendrían 19 dependencias

del Gobierno. En el área de actividades de inventario de recursos naturales, de estudios de problemas ambientales y de levantamientos cartográficos --incluyendo recolección de datos-- habrían 15 dependencias del Gobierno. En el área de investigación científica y técnica habrían 12 organismos incluyendo la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). En análisis de agua y control de la contaminación en agua, alimentos y otros productos, existirían 10 entidades con laboratorios dedicados a esta actividad o con capacidad para ello. Habrían 9 instituciones dedicadas a la educación y extensión ambiental, área que incluye, básicamente, la educación sanitaria y la conservación de bosques, aguas, suelos y fauna. En saneamiento ambiental --considerando agua potable y alcantarillado, disposición de basuras y control de plagas y enfermedades-- habrían 8 entidades. Otras 7 entidades, por mandato de la ley o por interés de proteger el recurso específico que explotan, se ocuparían de la conservación de recursos naturales (flora, fauna, suelo y agua). Otras áreas de actividad examinadas fueron las de control de plaguicidas (3 instituciones), de planificación del desarrollo urbano (3 instituciones incluidas las dos municipalidades principales) y conservación de recursos culturales (2 instituciones excluidas las municipalidades).

En cambio, en la planificación del desarrollo, nacional y regional, sólo interviene una entidad, SECPLAN, con el apoyo de organismos de planificación sectorial, organismos ejecutores y autoridades locales.

Por otra parte, la misma SECPLAN, luego de examinar avances y logros de la gestión pública ambiental, puntualiza, por áreas de actividad ambiental, las fallas que limitan mayores avances, muchas de ellas comunes a casi todas las actividades. En la siguiente enumeración, se reagrupan las fallas destacadas por SECPLAN:

- Carencia de una política ambiental definida, global y específica para ciertas áreas de actividad, en particular, en administración del ambiente, en educación ambiental y participación ciudadana, en formación de recursos humanos, etc..

- Prevalencia de intereses institucionales, o de autoridades institucionales, al momento de tomar decisiones y establecer prioridades.
- Indiferencia o falta de voluntad política en relación a decisiones ambientales cuando afectan a los sectores productivos y/o compiten por recursos presupuestarios.
- Vacíos en el cuerpo legal.
- Deficiencias en la aplicación de la legislación pertinente y/o ausencia de instrumentos legales que penalicen fuertemente la depredación.
- Falta de instrumentos formales para la evaluación del impacto ambiental de propuestas.
- Falta de negociaciones efectivas en el caso de propuestas que implican conflictos.
- Limitaciones presupuestarias algunas de cuyas consecuencias se indican más abajo.
- Deficiencias en la gestión institucional y/o de proyectos específicos, significativos en la perspectiva ambiental.
- Descoordinación institucional.
- Deficiencias en la planificación de obras y en el seguimiento de las mismas.
- Discontinuidad de actividades.
- Baja disponibilidad de personal calificado y bajos índices de permanencia del personal especializado en sus cargos; habría "fuga" de personal especializado por bajos salarios.
- Falta de instalaciones, equipos y piezas; deficiencias en mantenimiento.
- Énfasis, en las actividades de investigación y de información, en los sectores productivos.
- Vacíos en el conocimiento sobre recursos naturales, ecosistemas y parámetros hidrológicos y meteorológicos.
- Ausencia de proyectos ambientalmente sustentables en el sector rural.
- Falta de incentivos para favorecer actividades ambientalmente sustentables.

Las autoridades ambientales de SECPLAN, estiman que, pese a las deficiencias que ellos mismos reconocen en el marco legal-institucional de la política ambiental, "ante una creciente concientización de la trascendencia del medio ambiente como variable fundamental en el desarrollo, las instituciones sectoriales han logrado significativos avances en materia de investigación y en la generación del equipamiento que permita aprovechar mejor los recursos ambientales." (13)

Hay tres aspectos de la política ambiental a cuyas deficiencias se tiende a atribuir los pobres resultados de la gestión ambiental e, incluso, se les ha llegado a considerar factores determinantes de los procesos de deterioro ambiental. Se trata del marco legal, del aparato institucional y del sistema de planificación.

Sin embargo, debe reconocerse que los instrumentos de política ambiental vigentes, sea que estén o no activos, tanto los que conforman el marco normativo o jurídico como el aparato institucional, permiten ejecutar una política ambiental estructurada y que el impulsarla o no es, más bien, materia de la voluntad política del Gobierno. Ello, sin perjuicio, de la conveniencia de perfeccionar las normas y las entidades --y de crear, eventualmente, nuevas normativas e instancias-- de modo de que internalizen una concepción modernizada de medio ambiente.

En todo caso, también debe reconocerse que, si bien la política ambiental, a través de los instrumentos indicados, puede desempeñar un rol destacado en la protección del medio ambiente, no debe ignorarse que los procesos de deterioro se originan, básicamente, en las actividades productivas --tanto en cuanto intensidad como modalidad-- y que, en consecuencia, los factores que las condicionan, generalmente autónomos de las políticas ambientales, están también condicionando los procesos de deterioro ambiental. La efectividad de las políticas ambientales explícitas, entonces, depende del contexto general de las políticas de desarrollo.

## B. EFECTOS AMBIENTALES DE LA CRISIS ECONOMICA

Es necesario advertir que la concurrencia de múltiples factores asociados a las economías nacional e internacional de los últimos quince o veinte años, no claramente, ni necesariamente, vinculados a la crisis económica de Honduras, dificultan significativamente la posibilidad de establecer hipótesis de relación entre las crisis económicas, o los programas de ajuste, y los procesos de cambio y deterioro ambiental. En las trayectorias de comportamiento de ciertos procesos ambientales influyen factores ajenos a las crisis y no siempre es posible establecer claramente relaciones causales. Particularmente, algunos fenómenos naturales como las inundaciones, generalmente exacerbados por alteraciones humanas previas en el medio ambiente, han tenido efectos significativos sobre ecosistemas naturales diversos, sobre los sectores urbanos y sobre las actividades económicas. Por otra parte, los movimientos de los precios internacionales y tendencias de largo plazo en algunas actividades productivas, han permitido ocultar posibles efectos de las políticas de ajuste. La situación global de Centroamérica introduce, sin duda, un factor de distorsión importante.

La transformación ambiental es función del nivel de la actividad económica, de las tecnologías aplicadas a los procesos de producción y a la disposición de desechos que generan estos procesos y los de consumo, y de la normativa legal y demás instrumentos de política vigentes, dado un marco global de referencia o estilo de desarrollo. A mayor intensidad de las actividades de producción, para un cierto estilo de desarrollo, dado un tipo de tecnología y un conjunto de instrumentos de política vigentes, habrá un incremento en las tasas de transformación del medio ambiente --eventualmente deterioro-- como consecuencia de una mayor intervención de los ecosistemas -- naturales o transformados--, o de una mayor extracción de recursos naturales, o de una mayor utilización de la infraestructura existente, o de una mayor generación de desechos y emisiones variadas que son descargados sobre el medio físico.

Una situación de crisis económica se expresa en un menor nivel de actividad económica --menor consumo y menor producción-- que, si es general y se proyecta con la misma intensidad sobre todos los sectores de la economía, tendrá que reducir las tasas de deterioro ambiental, salvo en aquellas situaciones donde prevalecen condiciones de pobreza, como es el caso de Honduras. En este caso, debe esperarse una intensificación de los procesos de deterioro asociados a la pobreza como lo son la tugurización del medio urbano y los fenómenos diversos que se le pueden vincular, y la destrucción de ecosistemas y de la base de recursos naturales de que disponen las comunidades rurales pobres o marginales.

Sin embargo, las crisis económicas no se manifiestan uniformemente en todos los ámbitos, como tampoco tiene efectos uniformes las políticas con las que reaccionan los gobiernos. En la presente situación --en que la crisis es, básicamente, una de balance de pagos--, las políticas de ajuste se orientan prioritariamente a la reducción de la demanda agregada y a la reasignación del gasto buscando transferir recursos desde el sector de bienes no transables al de bienes transables. Por una parte, hay recortes en el gasto público y reducción del crédito --afectando programas del sector público y la actividad económica privada-- y, por otro lado, se busca intensificar actividades de exportación y sustitución de importaciones lo que, eventualmente, podría incentivar una intensificación de la explotación de recursos naturales.

De este modo, los efectos ambientales globales que podrían esperarse de las políticas de ajuste serían los de un reajuste o reasignación de los procesos de deterioro, más que los de un incremento del deterioro agregado, más allá del crecimiento "normal" del deterioro determinado por los estilos de desarrollo prevalecientes.

Como anexo al presente informe se incorpora un cuadro sinóptico que ilustra respecto a las políticas de ajuste, sus propósitos y los instrumentos adoptados, relacionándolos con los

procesos de deterioro ambiental que podrían favorecer y sus impactos de corto, mediano y largo plazo.<sup>5</sup>

En el corto plazo, el efecto más definido de los programas de ajuste sería el de agudizar la incidencia de ciertos problemas sociales asociados a la pobreza --con impactos en el medio urbano y rural marginal-- y/o de revertir la tendencia positiva en la evolución de precrisis de algunos de ellos. Hay efectos directos de algunas de las políticas de ajuste definidas --la restricción del gasto social, por ejemplo--, como también efectos indirectos de otras medidas cuyos efectos directos se dan a través de la recesión de la actividad urbano-industrial.

Sin embargo, en relación al programa de ajuste estructural al que se comprometió el Gobierno de Honduras con el Banco Mundial, si bien éste reconoce que, en una primera fase, el programa podría, temporalmente, profundizar la pobreza --al favorecer incrementos en el nivel del desempleo como consecuencia de la prevista reducción del gasto--, considera que el incremento en la pobreza sería mayor aún sin el programa en referencia, dadas las políticas vigentes que derivaban hacia una espiral inflacionaria. Por otra parte, el programa incorporaría acciones orientadas a minimizar el impacto sobre los pobres. (2)

En el corto-mediano plazo, la restricción del presupuesto fiscal habría dado lugar a impactos negativos en ecosistemas protegidos y en el medio físico afecto a contaminación por reducción de las partidas de gasto pertinentes.

En el mediano-largo plazo, las expectativas son las de un deterioro de ciertos recursos naturales sometidos a explotación por actividades económicas orientadas a los mercados externos. Se han estado dando condiciones favorables para tales actividades en un contexto que estaría caracterizado por la falta de normas para la protección de los recursos y su entorno, y/o por cierta tolerancia frente a la transgresión de normas existentes.

Si es verdadera la proposición anterior en cuanto a que la transformación ambiental es una función de la actividad económica, su magnitud y calidad estará condicionada por el mismo marco de

políticas que determinan la actividad económica, dados un estado de los demás factores que inciden (tecnología, normas, etc.).

Se ha señalado, que las políticas críticas en el condicionamiento de los procesos de transformación ambiental de Honduras son la asignación del gasto público, la concesión de derechos sobre los recursos, los impuestos --territorial, a la renta, a las ventas, a las importaciones y exportaciones--, los controles de precios y los subsidios, el tipo de cambio, la asignación del crédito, y la expresión jurídico-institucional de la gestión ambiental. (10)

El gasto público, tanto el gasto corriente como la inversión pública, es un poderoso instrumento de gestión --o no gestión-- ambiental. La distribución intersectorial e intrasectorial es determinante de los procesos de transformación y de su intensidad.

Por ejemplo, la inversión en infraestructura vial en Honduras ha facilitado el desplazamiento de la frontera agropecuaria expandiendo el área de las actividades forestales, agrícolas y ganaderas sin discriminar según las aptitudes agroecológicas de las tierras incorporadas. La red de carreteras se ha extendido en función de las demandas de la industria maderera y de comunidades sin acceso a carreteras, comunidades que han surgido del complejo de actividades relacionadas madereo-colonización-expansión tierras ganaderas. (10)

En el caso de Honduras, la entrega de concesiones, por parte del gobierno, para la explotación de recursos naturales es un factor de peso en la evolución de los procesos de transformación; el Estado tiene el control de los recursos forestales, pesqueros, hídricos y mineros pudiendo conceder derechos de explotación y regularla. Por otra parte, el Estado ha tenido y tiene control sobre una fracción importante de las tierras y puede adjudicarlas en propiedad a particulares; además, puede, eventualmente, imponer condiciones de uso a los titulares.

Sólo sobre el 10% de las tierras declaradas incorporadas a fincas tienen títulos definitivos de dominio, virtualmente todas en el estrato de las fincas con menos de 10 hectáreas de

superficie. Por otro lado, tampoco hay derechos formales sobre las tierras ocupadas como resultado del proceso de colonización espontánea. Sin embargo, tampoco habría interés, por parte de los ocupantes mayores, por sanear sus títulos; la situación vigente los favorecería en cuanto pueden ocupar y/o transferir sin restricciones cualquier extensión de tierras, y no están obligados a pagar impuestos. Finalmente, hay una situación de hecho que se traduce en el reconocimiento de derechos adquiridos indefinidos de tenencia a quienes hayan incorporado tierras --tumbando monte-- mientras ésta no revierta a bosque; es decir, hay un incentivo implícito a la deforestación. (10)

La ley de creación de la COHDEFOR, en 1974, le adjudica la propiedad de todos los bosques del país, incluidas las plantaciones, con el propósito de terminar con el caos en las actividades forestales y la depredación de los bosques. En una perspectiva que asignaba un gran potencial a los recursos forestales, se dotó a la COHDEFOR de amplios poderes para desarrollar un "sistema social forestal" con racionalización de la producción y promoción de las exportaciones; el sector debía constituirse en una fuente de recursos para el Estado a través de tarifas de corte, del desarrollo de actividades de procesamiento y de comisiones por comercialización sobre las exportaciones de madera aserrada, cuyo monopolio le fue otorgado.

En términos de eficiencia y sustentabilidad, el resultado global de esta política fue desfavorable. Primero, el sistema social forestal no dio estabilidad ni bienestar a los campesinos que debieron seguir recurriendo a otras actividades para su subsistencia, entre ellas la agricultura migratoria de tumba y quema. Segundo, los derechos de corte indujeron a prácticas no apropiadas de manejo forestal que no permitieron la regeneración del pino; tampoco COHDEFOR desarrolló acciones orientadas a promover la regeneración del bosque de pinos y sólo tuvo un mínimo rol en el desarrollo de plantaciones. Tercero, las inversiones en plantas de procesamiento probaron ser inviables dadas las restricciones de gestión y de mercado; más que generar recursos

para el Estado, las actividades de procesamiento produjeron un drenaje de los fondos públicos. Y cuarto, para maximizar las exportaciones de maderas aserradas --que se habían constituido en una fuente importante de recursos por las comisiones de comercialización-- se manipularon las ventas domésticas dificultando el abastecimiento de las industrias procesadoras de madera; adicionalmente, se habría detectado algún grado de contubernio entre funcionarios y operadores de aserraderos para eludir comisiones y tarifas de exportación. (10)

Excepto por el caso de las tarifas de exportación --hoy reducidas como parte de los programas de ajuste-- el sistema tributario hondureño no parece haber tenido efectos significativos sobre los procesos de transformación ambiental. Los efectos más importantes son, más bien, por omisión; efectivamente, lo reducido del impuesto territorial rural y las ineficiencias de recaudación han favorecido los procesos de ocupación de tierras y la especulación en el mercado respectivo; ello y la no adjudicación formal de las tierras ocupadas, a cualquier título, han potenciado la expansión de la ganadería a costa de los bosques, tanto de pino como latifoliados.

Los programas de control de precios y de subsidios han beneficiado, preferentemente, a los consumidores urbanos. Los pequeños agricultores no han sido beneficiados, dada la menor participación en su ingreso de los rubros sometidos a control con propósitos de sostén. Las importaciones agrícolas se vieron favorecidas. En general, si bien han habido cambios en la estructura de producción como consecuencia de estos programas, no parece que hayan tenido efectos en los procesos globales de transformación.

Los intentos de devaluar la lempira que, por más de una década había sido progresivamente sobrevaluada, tenderá a deteriorar los términos de intercambio domésticos entre los sectores de productos transables y no transables, en perjuicio de éstos últimos. Si bien, esta política puede favorecer la intensificación y eficiencia de la producción de exportaciones tradicionales (café, banano y

madera) y no tradicionales (crustáceos, frutas, aceites vegetales), de mayor significación es el eventual efecto depresivo sobre la agricultura orientada a la producción para consumo interno y sus consecuencias en la persistencia de la pobreza rural y en la expulsión de población hacia áreas de frontera agropecuaria. (10)

En todo caso, el índice del tipo de cambio real efectivo para exportaciones e importaciones estimado por CEPAL, que venía disminuyendo desde 1980 hasta alcanzar un mínimo en 1986, se recupera modestamente en 1987 para volver a caer en 1988. (5)

Las políticas de crédito pueden inhibir ciertas actividades o incentivar otras, en ambos casos con impactos positivos o negativos sobre los recursos naturales involucrados. Así como las líneas de financiamiento a la actividad cafetalera pueden considerarse satisfactorias al haber incentivado explotaciones que, aunque en laderas, parecen ser sustentables, las líneas de crédito para actividades ganaderas han sido polémicas. Se ha planteado que los créditos ganaderos han favorecido la degradación de los recursos naturales --al incentivar la sustitución directa de los bosques por pastizales, mayoritariamente de baja calidad, o indirecta a través de la agricultura migratoria-- y una distribución del ingreso muy desigual --dados los bajos niveles de empleo que permite frente a otras opciones--.

### III. PLANTEAMIENTOS FINALES

#### A. CONSIDERACIONES GENERALES

Un elemento de contexto de los procesos de transformación ambiental es el conjunto de los instrumentos de política vigentes en determinado momento, en tanto determinan o condicionan los actos de las personas, las empresas y los organismos del Estado en relación al medio ambiente. Adoptando la concepción ampliada, holística, de medio ambiente, podrían reducirse a dos las categorías de instrumentos principales de política, los que corresponden, respectivamente, a la política ambiental y a la política económica. La distinción no es muy rigurosa pero es útil a los propósitos de estas consideraciones.

La política económica, dados sus efectos, en el corto plazo, sobre el comportamiento de variables significativas en cuanto a la evolución económica --comportamiento que constituye un elemento de fácil percepción del desarrollo económico-- domina sobre la política ambiental cuyos efectos, muchas veces, se materializan en el largo plazo o sus beneficios para la sociedad no son percibidos o reconocidos por los agentes que intervienen en el proceso de las decisiones de política. Este dominio se manifiesta cuando hay vacíos en la política ambiental y cuando instrumentos de la política ambiental tienen efectos excluyentes o parcialmente sustitutivos de los efectos de instrumentos de la política económica; en estos casos prevalece la política económica.

Podría afirmarse que hay una política ambiental explícita --no necesariamente estructurada ni declarada como tal-- cuando los objetivos declarados de ciertos instrumentos de política vigentes son la minimización del deterioro ambiental, o la conservación del medio ambiente, o su transformación positiva. Sin embargo, hay, también, una política ambiental que podría calificarse como implícita pues, aunque lo ambiental no es un objetivo declarado de sus instrumentos, tienen efectos en la conservación o en la

transformación del medio ambiente; la política ambiental implícita es la política económica.

Siguiendo este razonamiento, cabría concluir con que la política ambiental sólo se activa cuando es complementaria de la política económica; en caso contrario, sus instrumentos --leyes, regulaciones, etc.-- son ignorados. En consecuencia, también cabría concluir que los instrumentos de política económica son los que conforman el contexto sustantivo de los procesos de transformación ambiental. De este modo, para influir positivamente en tales procesos es necesaria la incorporación de las consideraciones ambientales a nivel de la política macroeconómica y a nivel de las políticas sectoriales.

Por otra parte, más allá de la percepción del problema ambiental y de la aceptación de la necesidad de proteger el medio ambiente por parte de las autoridades económicas y sectoriales, antes de desarrollar propuestas específicas, es necesario reconocer la persistencia, al menos en el mediano plazo, de un conjunto de factores restrictivos, unos derivados de la crisis económica y otros de tipo estructural en cuanto a modalidades de producción asociadas a actividades sectoriales.

El programa de ajuste en aplicación para enfrentar la crisis de balance de pagos implica serias restricciones al gasto del Gobierno Central y de las empresas del Estado y a la posibilidad de imponer limitaciones a las actividades exportadoras tradicionales y no tradicionales.

Entre los factores restrictivos de tipo estructural que tendrían que abordarse se han señalado los siguientes : (10)

- La expansión de la pobreza rural, factor crítico asociado a los procesos de deterioro del conjunto del complejo de recursos naturales renovables suelo-bosque-agua.

- El conjunto de instrumentos de política que inciden en el deterioro del bosque de pinos y en la ineficiencia de las actividades que se derivan de su explotación (aserrío, resinas, otros procesos) : impuestos, créditos, tenencia de la tierra,

construcción de carreteras, concesiones de bosques, y comisiones e impuestos a las exportaciones de maderas aserradas.

- La infactibilidad económica de actividades sustentables en el bosque latifoliado, madereras u otras, que compitan con la ganadería extensiva y la agricultura migratoria, formas de explotación a las que se atribuye el deterioro de esos bosques.

- La tenencia a título precario de las tierras bajo bosque latifoliado que limita las posibilidades de aplicar diversos instrumentos de política orientados a la protección.

- Las limitaciones a la imposición de instrumentos de política que alteren la situación presente en cuanto a violaciones de los bosques de protección, áreas de reservas y derechos de los grupos indígenas, complejo de situaciones estrechamente interrelacionadas que requiere de políticas explícitas que lo reconozcan así.

- La ausencia de un catastro adecuado y de cartografía sobre las aptitudes de uso de la tierra, elementos éstos que facilitarían los programas de saneamiento de títulos, la aplicación de la ley vigente de reforma agraria, y la imposición de impuestos fundamentados en la productividad presunta de la tierra.

En los próximos párrafos se desarrollan dos grupos de planteamientos autónomos. El primero propone dos mecanismos definidos para incorporar la consideración ambiental al nivel de la generación de los instrumentos de la política económica, y al nivel de los agentes y de las acciones concretas, respectivamente. El segundo tiene que ver con una estrategia de desarrollo regional sostenido centrado en una propuesta de CEPAL-SECPLAN para la Región Sur de Honduras.

Se da por descontado que la Ley General del Ambiente será promulgada y que se darán pasos significativos hacia la materialización del Sistema Nacional de Conservación, Protección y Restauración del Ambiente que aquella contempla, así como que, también, se avanzará hacia la descentralización y regionalización del país; ambos serán elementos importantes en la estructuración de la política ambiental de Honduras.

Por otra parte, no se pretende cubrir todas las opciones posibles para el tratamiento de la dimensión ambiental en las distintas instancias de los procesos político-administrativos de la gestión gubernamental; más aún si se consideran el conjunto de las restricciones anotadas más arriba. Cualquier propuesta específica, antes de llegar a convertirse en un instrumento de política, deberá pasar por sucesivas transformaciones, producto de transacciones entre los agentes del proceso de generación de políticas. Luego, para postular conjuntos de medidas específicas, es necesaria una intensa discusión previa que asegure algún grado de viabilidad a la iniciativa.

#### B. MECANISMOS PARA INCORPORAR LO AMBIENTAL A LA GESTION ECONOMICA

No obstante la última afirmación, parece prudente desarrollar algunos planteamientos, más bien de carácter general, que no implican acciones definidas sobre actividades específicas que puedan dar lugar a impactos ambientales, en un sentido o en otro, sino, mecanismos orientados a lograr, en alguna medida, la internalización de consideraciones ambientales en los procesos de política económica. Se trata de conseguir que los efectos ambientales de los instrumentos de política económica se consideren de manera explícita por parte de las autoridades económicas y sectoriales; así, de un modo u otro, al momento de considerar los beneficios de tales instrumentos, no podrán ignorarse los costos sociales asociados, sea que puedan cuantificarse o no.

Se sugieren mecanismos a dos niveles : el nivel de las autoridades que toman las decisiones y el nivel de la población afectada o que cree que será afectada. El ámbito para el mecanismo del primer nivel es el de las políticas; en el segundo nivel, el ámbito es el de los proyectos de inversión, pública o privada, u otras actividades que puedan dar lugar a alteraciones del medio ambiente, natural o construido. En este caso, la incidencia en los

procesos de política económica es indirecta, como respuesta a la dinámica de la participación de la población.

La aplicación de uno o ambos mecanismos contribuiría, junto con las demás acciones en curso, a una creciente conciencia nacional de protección ambiental y a una creciente incorporación de consideraciones ambientales a la toma de decisiones económicas que crearán las condiciones como para modificar positivamente el conjunto de los factores estructurales restrictivos que se puntualizaron antes.

1. Grupo asesor ad hoc para la solución de conflictos ambientales

El primer mecanismo se conforma de un grupo ad hoc, al margen de las entidades ambientales o del Sistema Ambiental que se promueve a través de la Ley General del Ambiente, y de las entidades del sistema económico, cuyo objetivo sería el de pronunciarse sobre situaciones de conflicto en torno al medio ambiente --en la acepción amplia del concepto-- y recomendar las acciones específicas que pudieren resolver, de una manera u otra, el conflicto planteado, recomendación que, vía la máxima autoridad política --el propio Presidente de la República-- sean canalizadas a las instancias pertinentes. El grupo se conformaría por personeros calificados --que cuenten con la confianza del Presidente-- en las áreas política, económica y social, y tendría que ser presidido por alguna autoridad política de relieve, un ministro idealmente, para darle peso político a sus recomendaciones y acceso directo a la Presidencia. La máxima autoridad ambiental podría ser el conducto preferente para someter las situaciones de conflicto al grupo ad hoc y participaría en las deliberaciones. El grupo ad hoc podría, si es pertinente, citar a personeros involucrados en el conflicto para las aclaraciones que fueren necesarias, e invitar a expertos en la materia de que se trate para que participen en las reuniones.

El grupo ad hoc --que podría denominarse algo así como "Grupo Asesor de la Presidencia en Situaciones de Conflictos Ambientales"-- no tendría facultades resolutorias. Tendría que operar adscrito a alguna oficina de la Presidencia, que le sirva administrativamente. Se reuniría con la periodicidad que su propia dinámica determine. La conformación del grupo ad hoc no requiere, en principio, ni de un marco jurídico ni de un presupuesto específico; si requiere del decidido respaldo de las máximas autoridades políticas. Tanto la denuncia de situaciones de conflicto ambiental como las recomendaciones del grupo ad hoc deben ser públicas para asegurar transparencia al mecanismo.

Bajo ningún concepto, el grupo ad hoc sustituiría a las autoridades ambientales ni a la Comisión Consultiva que propone la Ley General del Ambiente. Esta última es una comisión que integra en su seno a representantes de las instituciones públicas y privadas involucradas en el tema y su carácter es, más bien, técnico y permanente, orientado a la coordinación interinstitucional y a asesorar a la Presidencia en política ambiental. El grupo ad hoc, en cambio, sería independiente de las organizaciones involucradas en los temas ambiental y económico, de carácter político, y sólo intervendría, a pedido de la autoridad ambiental, para examinar y pronunciarse sobre situaciones de conflicto con el propósito de contribuir a solucionarlas. Estas características de la propuesta la hacen sustantivamente diferente de otras que se centran en comisiones interinstitucionales, mixtas u otras, análogas --como la Comisión Consultiva señalada-- cuyo sentido principal es el de coordinar el sistema institucional ambiental y/o el de constituirse en su instancia superior.

Los beneficios esperados de la operación de un mecanismo como el propuesto residen, básicamente, en que, cuando se sometan situaciones de conflicto ambiental --por parte de la autoridad ambiental--, automáticamente deberá incorporarse, de manera explícita, la consideración ambiental al proceso de toma de decisiones asociado. Primero, es el grupo ad hoc el que tiene que analizar la decisión conflictiva y sugerir alguna transacción entre

los beneficios imputados a tal decisión por sus promotores y los costos que le imputan los denunciantes; segundo, es la autoridad política que recibe la recomendación del grupo ad hoc la que tiene que tomar una decisión explícita respecto a la transacción propuesta; tercero, es la autoridad sectorial que dio origen a la situación de conflicto la que, eventualmente, tendrá que revisar su decisión. Inicialmente, la incorporación de la consideración ambiental es ex post, sin embargo, la existencia de un mecanismo de esta naturaleza inducirá a las autoridades sectoriales a la incorporación ex ante de consideraciones ambientales a sus análisis para prevenir situaciones de conflicto y evitar que sus decisiones sean objeto de reclamos, que luego podrían ser sometidos al grupo ad hoc como situaciones de conflicto ambiental. Finalmente, los denunciantes de conflictos ambientales se verán inducidos a perfeccionar sus denuncias y a ser más rigurosos en cuanto a los costos que pretenden imputar a las decisiones o instrumentos objetados.

Cabe enfatizar que el mecanismo propuesto no garantiza efectos ambientales positivos de los instrumentos de política ni el descarte de aquellos con efectos negativos; bien puede ocurrir que el grupo ad hoc no reconozca la necesidad de alterar ciertas decisiones que la autoridad ambiental consideró conflictivas o, en el caso contrario, puede ocurrir que la autoridad política no adopte el curso de acción sugerido por el grupo. Reiterando, lo que el mecanismo pretende garantizar es la consideración de los efectos ambientales de los instrumentos de política por parte de las autoridades que los deciden.

## 2. Participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de impactos ambientales

El segundo mecanismo que se propone está relacionado con los procedimientos de evaluación de impactos ambientales (EIA). Requiere de un marco reglamentario que haga exigible a los promotores, públicos y privados, de actividades que pueden provocar

alteraciones en el medio ambiente, natural o construido, de una declaración previa, o manifiesto, de los impactos ambientales a que puede dar lugar la actividad de que se trate, y de una evaluación de tales impactos ambientales. La definición de las categorías de actividades afectas a declaraciones de impactos ambientales y a evaluaciones de impactos ambientales tendría que ser materia del marco reglamentario así como los alcances y estructura general de los estudios que, eventualmente, tendrían que realizarse. También, es necesaria una expresión institucional del marco reglamentario; en particular, es necesaria una entidad que se pronuncie respecto a si la actividad califica como para que se haga exigible una EIA, respecto a los alcances de la evaluación y respecto a las medidas que proponga el promotor para evitar o mitigar los impactos evaluados.

Específicamente, lo que se propone es un mecanismo que permita a la población informarse de las propuestas de proyectos o actividades y hacer presente sus reservas respecto a los efectos ambientales a que tales proyectos o actividades pueden dar lugar. El mecanismo consistiría, concretamente, en la publicación de la declaración o manifiesto de impactos ambientales, de los resultados de la EIA --si corresponde realizarla de acuerdo con el marco reglamentario--, de las propuestas para evitar o mitigar los impactos ambientales evaluados, y de las resoluciones de la entidad responsable del proceso. Los documentos de la EIA deben estar disponibles para quien los quiera examinar, así como cualquier otra documentación pertinente. Finalmente, debe crearse algún mecanismo específico que permita la participación directa de la población interesada a través, por ejemplo, de audiencias públicas donde los interesados puedan exponer sus puntos de vista y solicitar las aclaraciones necesarias a los agentes involucrados, tanto promotores como contralores. El mecanismo se completa estableciendo plazos para las distintas fases de la participación ciudadana : revisión de antecedentes, presentación de observaciones, realización de audiencias, etc., como, también, respecto a las publicaciones y a las resoluciones de la entidad responsable.

Este segundo mecanismo es más complejo en cuanto a su creación y operación pero sus beneficios pueden ser mayores que los del primer mecanismo propuesto, beneficios que, en síntesis, son análogos a los señalados para aquél pero en un nivel micro, el de los agentes y de las acciones concretas.

### C. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO REGIONAL SOSTENIDO

Recientemente, en el contexto de otros trabajos en los que participara el área de medio ambiente de la CEPAL en Honduras, se han desarrollado planteamientos de interés que, si bien dirigidos a una región específica del país, la región sur, podrían ser aplicables a otras regiones. En los párrafos siguientes se reproducen parcialmente tales planteamientos.<sup>6</sup>

Luego de concluir que la contribución regional al desarrollo nacional se da de un modo territorialmente diferenciado --al interior de la región-- se plantea que los lineamientos básicos para una estrategia de desarrollo regional deben comenzar por establecer "áreas-programa" que permitan delimitar funcionalmente subespacios con problemáticas similares y definir, al interior de éstos, subáreas sobre las cuales se tendrían que concentrar los esfuerzos de desarrollo, particularmente los del Estado. Para la delimitación de áreas-programa, se destacan dos líneas estratégicas: el establecimiento de las condiciones y la adopción de las medidas que apunten a promover la actividad económica en función de las potencialidades en todos los sectores, y el ataque sistemático a todos los factores que contribuyen a mantener a segmentos importantes de la población bajo condiciones de vida precarias agudizando procesos de deterioro ambiental y atentando, en consecuencia, contra las posibilidades de un desarrollo sustentable.

Los criterios específicos centrales adoptados para la delimitación de las áreas-programa de la región sur fueron los siguientes :

- Específicamente, se hace referencia a actividades de apoyo a SECPLAN, por parte de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente en el período 1988-1989, conducidas por el experto Santiago Torres, que concluyeron en la formulación de una estrategia de desarrollo sostenido para la región Sur de Honduras que, como propuesta conjunta CEPAL-SECPLAN, fue sometida a un taller realizado en Honduras en abril de 1989. El documento específico se identifica en el numeral (7) del capítulo IV de este informe. Esta sección se basa en dicho documento.

- Existencia de conflictos entre el uso actual de la base de recursos naturales y sus aptitudes. (Se dan situaciones de sobreutilización y de subutilización además de situaciones complejas que demandan tratamientos especiales como en el caso de la zona costera.)

- Existencia de relaciones población/recurso desequilibradas. (Se dan situaciones de zonas expulsoras de población y de zonas con potencial de absorción, y zonas virtualmente equilibradas donde prevalecen modalidades de producción deteriorantes, situación que también se daría en la zona costera.)

- Territorios de frontera con otros países donde situaciones de desequilibrio como las señaladas y la consecuente inestabilidad social debilitan la soberanía nacional.

- Sin perjuicio de las acciones específicas que se definan para cada área-programa, el estudio en referencia plantea que deben estructurarse orientaciones para la acción del Estado, de las organizaciones no gubernamentales y de los agentes privados consistentes con los roles que una región debe cumplir para contribuir tanto al bienestar de su propia población como a otros objetivos nacionales. En el caso de la región sur se destacan los siguientes objetivos nacionales a los que la región puede aportar: mejoramiento de los flujos del comercio exterior, seguridad alimentaria, estabilidad social y política, y soberanía nacional.

El estudio postula políticas generales --que permitirían la aplicación de la estrategia-- en los campos de manejo de recursos naturales, de desarrollo institucional y de desarrollo de los asentamientos humanos. Como instrumentos de la política general de manejo de los recursos naturales, con miras a lograr el manejo racional, se postulan instrumentos de carácter normativo, la creación de un sistema de información y monitoreo, la capacitación en gestión ambiental y la organización de la comunidad.

Entre los instrumentos normativos se propone establecer áreas de protección y de manejo controlado de recursos y/o funciones ambientales relevantes como, por ejemplo, ciertas áreas de vida silvestre o áreas para la protección de fuentes de agua. Se propone, también, la adopción de la práctica de los estudios de impacto ambiental para ciertas categorías de proyectos cuyo propósito sería el de posibilitar la consideración temprana de los eventuales impactos ambientales. Finalmente, en el orden de lo normativo, se plantea la implantación de regulaciones directas a la explotación de ciertos recursos, regulaciones tales como vedas temporales o permanentes, estándares para agroquímicos y necesidad de solicitar permisos para la realización de ciertas actividades.

Se plantea un sistema de información que contemple mecanismos para la recolección, almacenamiento, recuperación y difusión de datos --documentales, cuantitativos y cartográficos--, referidos tanto a los estados base como a los impactos y a los resultados de programas de control y prevención. Sólo así es posible acumular el nivel de conocimiento necesario respecto al medio ambiente como para permitir su gestión racional.

En cuanto a capacitación, la estrategia debe contemplar la de los funcionarios gubernamentales en la región, la de los agentes de las organizaciones privadas de cualquier naturaleza y la de la población en general. Su orientación básica debe ser la de ilustrar respecto a los principios básicos de la preservación y del mejoramiento ambiental para el desarrollo y en el manejo de los instrumentos disponibles que lo permitan, fundamentalmente aquellos relacionados con los estudios de impacto ambiental.

Por último, en lo relativo a la organización y participación de la comunidad, se plantea la necesidad de promover la creación y actividades de organizaciones locales y regionales no gubernamentales con el objetivo de protección y mejoramiento ambiental para el desarrollo sustentable. Las autoridades tendrían que incorporar progresivamente a estas organizaciones en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Como componente central de la política general de desarrollo institucional se postula la agilización de los mecanismos de planificación regional, departamental y local contemplados en la Ley de Planificación y el énfasis en las tareas de orientación, coordinación, seguimiento y evaluación que la ley asigna a las Unidades de Planificación Departamental y a la Unidad de Planificación Regional, en relación con el diseño y la ejecución de los programas y proyectos de cualquier origen. Por otra parte, se destaca la necesidad de reforzar los procesos de descentralización de las decisiones, incluyendo aquellas relativas al manejo presupuestario.

En relación a la política general de desarrollo de los asentamientos humanos, se propone respetar los lineamientos definidos en el Plan Maestro de Ordenamiento Territorial enfatizando, el reforzamiento de los centros urbanos de nivel intermedio y el nucleamiento de servicios en un número relativamente restringido de centros poblados menores, de modo de elevar la eficiencia de tales servicios. Se plantea privilegiar las acciones que apunten a resolver los problemas más críticos de los sectores marginales, sin desatender lo relativo a la infraestructura de apoyo a las actividades económicas regionales.

Notas

1. Los numerales entre paréntesis, que se anotan al final de ciertos párrafos a lo largo del texto, corresponden a las referencias documentales que se enumeran en el capítulo IV. Se hace indicación de una fuente específica cuando hay una transcripción textual, o reproducción no textual de juicios importantes, o se reproducen cifras o cálculos de la fuente.
2. Los análisis en referencia son los de Michael Nelson en "Environmental issues papers - Honduras", 1989. (10)
3. En inglés en el original.
4. Se hace referencia al estudio desarrollado por SECPLAN en 1988, "Gestión Ambiental en Honduras". (13)
5. El cuadro no es específico para Honduras, sino producto del análisis agregado de los efectos de la crisis económica en los procesos de transformación ambiental en América Latina y el Caribe. (3)
6. Específicamente, se hace referencia a actividades de apoyo a SECPLAN, por parte de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente en el período 1988-1989, conducidas por el experto Santiago Torres, que concluyeron en la formulación de una estrategia de desarrollo sostenido para la Región Sur de Honduras que, como propuesta conjunta CEPAL-SECPLAN, fue sometida a un taller realizado en Honduras en abril de 1989. El documento específico se identifica en el numeral (7) del capítulo IV de este informe. Esta sección se basa en dicho documento.

## IV. DOCUMENTOS DE REFERENCIA

- (1) Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) del Gobierno de los Estados Unidos de América. Perfil ambiental de Honduras. Reproducción de la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto de Honduras (SECPLAN). Sin fecha. Tegucigalpa, Honduras.
- (2) Banco Mundial. Report and recommendation of the President of the International Bank for Reconstruction and Development to the Executive Directors on a proposed structural adjustment loan in an amount equivalent to US\$ 50.0 million to the Republic of Honduras. Documento del Banco Mundial No. P-4874-HO. Agosto 1988. Washington, D.C., EE.UU. de América.
- (3) Brzovic, Francisco. Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Documento preparado para la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) en el contexto del Proyecto CEPAL/PNUMA FP/9101-87-93 "Cooperación Técnica para la Integración de Consideraciones Ambientales a la Planificación del Desarrollo en América Latina y el Caribe. Fase 2". Documento de CEPAL No. LC/R.818. Noviembre 1989. Santiago, Chile.
- (4) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, Edición 1988. Documento de CEPAL No. LC/G.1550-P. CEPAL. Febrero 1989. Santiago, Chile.

- (5) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988. Documento de CEPAL No. LC/L.501/Add.18. Agosto 1989. Santiago, Chile.
- (6) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL). Marco económico del presupuesto de 1989. Documento del proyecto CEPAL-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Gobierno de Honduras, HON/87/002, "Evaluación de políticas macroeconómicas de corto y mediano plazo". Informe interno. Sin fecha. Tegucigalpa, Honduras.
- (7) Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas (CEPAL) - Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto de Honduras (SECPLAN). Estrategia para el desarrollo sostenido de la Región Sur de Honduras. Informe al taller del mismo título, organizado por CEPAL, SECPLAN y la Secretaría de Recursos Naturales de Honduras, realizado en Cholutecas, Honduras entre el 11 y el 13 de abril de 1989. Documento de CEPAL No. LC/R.742. Marzo 1989. Santiago, Chile.
- (8) Dourojeanni, Marc J.. Renewable natural resources of Latin America and the Caribbean : situation and trends. World Wildlife Fund. Sin fecha. Washington, D. C., Estados Unidos de América.
- (9) Leonard, H. Jeffrey. Natural resources and economic development in Central America. An environmental profile. Resumen ejecutivo. Documento preparado para el Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED). Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza. 1987. San José, Costa Rica.
- (10) Nelson, Michael. Environmental issues paper - Honduras. Tercer borrador. Marzo 1989. Santiago, Chile.

- (11) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Participación internacional en el desarrollo forestal de Honduras. Mesa redonda. Mesa redonda organizada por FAO, Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe. Enero 1988. Tegucigalpa, Honduras.
- (12) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Potencialidades del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Documento LARC 88/3. FAO. Roma, Italia. 1988.
- (13) Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto. Gestión ambiental en Honduras. Ponencia a la Reunión de Alto Nivel sobre la Gestión Ambiental en América Latina, realizada en Venezuela, 25 al 28 de abril de 1988, organizada por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ORPALC) del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).. Documento ORPALC/RGA.1/Inf.21. Abril 1988. México, D.F., México.

ANEXO

SINOPSIS: RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE  
DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE\*

---

\* Cuadro reproducido de "Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe", CEPAL/LC/R.818, noviembre 1989, Santiago, Chile.

## OBSERVACION

La sinopsis que se presenta a continuación pretende ilustrar respecto a los eventuales efectos ambientales de las políticas de ajuste. Sin embargo, debe tenerse presente que, para que el efecto sea tal, es decir, para que una cierta política desencadene o alimente un proceso de deterioro ambiental, cuyos impactos de corto, mediano y largo plazo son los apuntados, es necesario que se activen los instrumentos de política especificados y que se lleven a cabo las acciones definidas; ni una ni otra cosa se dan necesariamente.

Pero tampoco, la constatación de la vigencia del instrumento y de la acción respectiva, son condición ni suficiente ni necesaria para que el proceso de deterioro se desencadene o active. Por una parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que también contribuyen al desarrollo del mismo proceso y, por otra parte, hay un conjunto de otras acciones y fenómenos que pueden imprimir una dinámica inversa al proceso de deterioro, amortiguando u ocultando los efectos de los instrumentos y acciones de la política de ajuste.

Finalmente, para que el efecto se produzca de manera perceptible, además de la condición de "ceteris paribus", la acción producto del instrumento de política en cuestión debe estar vigente durante un lapso de tiempo suficiente. En todo caso, en este sentido, hay que hacer presente que el carácter de los programas de ajuste no se limitará al corto plazo; todo indica que los cambios de política económica que se han estado introduciendo a través de los programas de ajuste van a estar vigentes por largo plazo.

1. Los numerales entre paréntesis, que se anotan al final de ciertos párrafos a lo largo del texto, corresponden a las referencias documentales que se enumeran en el capítulo IV. Se hace indicación de una fuente específica cuando hay una transcripción textual, o reproducción no textual de juicios importantes, o se reproducen cifras o cálculos de la fuente.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE .

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Políticas orientadas a la reducción de la demanda agregada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducir el déficit fiscal.</li> <li>* Mejorar el balance comercial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Contracción del presupuesto de gastos, corrientes y de capital, en el sector público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción o supresión de actividades de fiscalización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Invasión de áreas protegidas con propósitos de extracción ilegal de especies valiosas.</li> <li>* Disposición inadecuada de desechos industriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Depredación y riesgo de pérdida de especies ecológicamente valiosas.</li> <li>* Contaminación en el medio urbano.</li> <li>* Contaminación a reas agrícolas, recreacionales.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Postergación, reducción o supresión de inversiones en obras nuevas y en reposición y mantenimiento de obras existentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Deterioro de la infraestructura y los servicios sanitarios y municipales.</li> <li>* Ausencia o deterioro de obras de protección y/o corrección de procesos sedimentación, destrucción cauces, etc..</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incidencia exagerada de fenómenos naturales extraordinarios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Deterioro de infraestructura física por azolvamiento presas, daños equipos, etc..</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción o supresión de actividades de evaluación y mitigación de impactos ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ejecución de proyectos sin consideración de impactos negativos a efectos evitarlos o minimizarlos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Destrucción ecosistemas valiosos, formaciones singulares, paisajes, etc. durante ejecución proyectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Procesos múltiples de deterioro.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción del crédito interno.</li> <li>* Limitación a expansión oferta monetaria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción y/o eliminación de programas especiales de apoyo a la infancia y sectores marginales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Menor acceso de sectores pobres a servicios salud y educación.</li> <li>* Idem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mayor incidencia enfermedades, desnutrición, mortalidad infantil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Deprivación cultural.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>* Reducción inversión y nivel operación sector privado: depresión actividad urbano-industrial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Migración interurbana y expansión tugurios.</li> <li>* Caída salarios, aumento desempleo y subempleo, menor disponibilidad y mayor precio alimentos ... causando aumentos pobreza urbana y restringiendo perspectivas migrantes rurales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Incremento presión sobre áreas laderas y de frontera con propósitos leña y cultivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Asentamientos en áreas no apropiadas.</li> </ul>

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

Continúa.

SINOPSIS : RELACION ENTRE POLITICAS DE AJUSTE Y PROCESOS DE DETERIORO AMBIENTAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Conclusión.

Políticas de ajuste	Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos corto/mediano plazo mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Políticas orientadas a modificar los precios relativos de los bienes reasignando el gasto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Equilibrar el balance de pagos a través de mejorar la posición relativa de los bienes transables.</li> <li>* Expansión oferta bienes transables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Instrumentos de políticas cambiaria y comercial.</li> <li>* Estímulos a la movilidad de factores de producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Devaluación monetarias nacionales.</li> <li>* Incrementos de aranceles de importación.</li> <li>* Incentivos sectoriales diversos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Crecimiento indigene general de precios, particularmente de alimentos.</li> <li>* Intensificación cultivos no tradicionales de exportación.</li> <li>* Avances en fronteras agrícolas con los propósitos indicados y expansión ganadería.</li> <li>* Presión sobre bosques con fines madereros sin consideración aptitudes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Desplazamiento ruibros que aportan a dieta popular.</li> <li>* Presión económica y cultural sobre grupos autóctonos.</li> <li>* Deterioro ecosistemas frágiles y riesgo pérdidas especies valiosas.</li> <li>* Riesgo destrucción ecosistemas frágiles.</li> <li>* Idem.</li> <li>* Deforestación aceleración procesos de erosión y sedimentación en cuencas.</li> </ul>
				<ul style="list-style-type: none"> <li>* Expansión actividades acuicultura en áreas con importancia para otros propósitos (reservas biológicas, manglares, agricultura).</li> <li>* Intensificación captura de recursos marinos diversos, incluso desconocidos vedados.</li> <li>* Expansión áreas explotación minera o instalación nuevas faenas ignorando impactos ambientales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Deterioro y riesgo destrucción ecosistemas costeros.</li> <li>* Sobreexplotación con reducción disponibilidad recursos.</li> <li>* Agotamiento de recursos marinos.</li> <li>* Destrucción ecosistemas y formaciones valiosas.</li> <li>* Contaminación.</li> <li>* Agotamiento de yacimientos minerales.</li> <li>* Incentivo a la colonización espontánea.</li> </ul>

(Ver nota previa respecto a la correcta interpretación de la presente sinopsis.)

