

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1252
15 de diciembre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

DEUDA EXTERNA Y DESARROLLO SUSTENTABLE EN AMERICA LATINA:
UNA PERSPECTIVA SOCIOPOLITICA

Este documento fue preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL. No fue sometido a revisión editorial.

93-2-126

INDICE

	<u>Página</u>
I. EL CONTEXTO SOCIOPOLITICO DE LA CRISIS DE ENDEUDAMIENTO ...	1
1. Crecimiento, crisis y deterioro social	2
2. Proceso político y desborde del Estado	4
II. AMERICA LATINA Y LA CRISIS GLOBAL DEL MEDIO AMBIENTE	6
1. Signos de vulnerabilidad en el ecosistema planetario	6
2. La asimetría Norte-Sur de la realidad ambiental	8
III. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA	10
1. Tendencias recientes del endeudamiento externo	10
2. El impacto de la deuda en la disponibilidad de recursos	12
IV. DEUDA EXTERNA Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE	13
1. El "enverdecimiento" progresivo de la deuda	14
2. Los canjes de deuda por naturaleza	14
3. La "Iniciativa para las Américas"	17
V. COMENTARIOS FINALES A RAIZ DE LA CONFERENCIA DE RIO	19
Notas	23

I. EL CONTEXTO SOCIOPOLITICO DE LA CRISIS DE ENDEUDAMIENTO */

¿Los pueblos de Europa estarán dispuestos a permitir, para que una generación pueda ordenar sus vidas, que una parte considerable de su producto diario sea destinada a cumplir con el pago de obligaciones externas cuyo origen no se compadece de sus sentimientos de justicia o de deber? --John M. Keynes

Lo peligroso no es que el fin justifique los medios, sino que se usen medios que parecen conducir al fin, pero que, más hondamente o a largo plazo, lo imposibilitan. --Juan L. Segundo

Las palabras de Keynes respecto del Tratado de Versailles suenan hoy tan actuales como lo fueron en 1919. En efecto, imponer un acuerdo de reparación por encima de la capacidad de pago del país deudor equivale a imponer una paz cartaginesa. Tal razonamiento desafía hasta los cánones de la racionalidad política, para no decir de la ética, por suponer que un país pueda sacrificar el bienestar de generaciones enteras a cambio del pago de obligaciones contraídas en condiciones que escapan en gran medida al control del país deudor (en nuestro caso, el abultamiento de la deuda de América Latina producida por la política monetaria de los Estados Unidos). Como concluye Keynes en su análisis de las reparaciones de guerra exigidas de Alemania, pero con ribetes de actualidad respecto del tratamiento de la deuda latinoamericana, imponer tales condiciones "sería abominable y detestable --abominable y detestable, aunque eso fuera posible, aunque con eso nos enriqueciéramos, aunque eso no pusiera de manifiesto la decadencia de toda la vida civilizada en Europa..."(Keynes, 1971).

Por ende, para que se pueda evaluar, desde un punto de vista sociopolítico, la evolución reciente del endeudamiento latinoamericano y, en particular, la vinculación aún más reciente entre deuda y medio ambiente, se hace necesario precisar, en primer término, el entorno socioeconómico de esta evolución. Asimismo, conviene aclarar, desde un principio, que las reflexiones que siguen están, por supuesto, ancladas en las características generales de la realidad latinoamericana, pero requieren, a la vez, un considerable nivel de abstracción respecto de las especificidades nacionales. Se hace eco aquí de las palabras de T. S. Elliot de que "todo caso es único... e igual a todos los demás", lo cual significa que las distintas realidades nacionales que componen América Latina, sí, son singulares, pero se supone obedecen *grosso modo* a una misma matriz histórica.

*/ Preparado para ser presentado a la Reunión de Parlamentarios Latinoamericanos sobre la UNCED-92, organizada por el Grupo Brasileño del Parlamento Latinoamericano. São Paulo, 27 al 29 de abril de 1992.

1. Crecimiento, crisis y deterioro social

El contexto económico y social de la crisis del endeudamiento en la región proyecta, sin duda, un cuadro poco alentador respecto de las posibilidades de materialización de un estilo de desarrollo con sustentabilidad social y ambiental. 1/ Como resume la CEPAL, "la crisis económica que ha afectado a los países de América Latina en los años ochenta no sólo puso de manifiesto las insuficiencias estructurales que han caracterizado el desarrollo de la región, sino que además agudizó problemas sociales preexistentes, generando nuevos obstáculos a la movilidad y a la cohesión social" (CEPAL, 1990).

En efecto, el período comprendido entre los años 1950 y 1980 corresponde al auge de las transformaciones económico-sociales de la región.2/ En esos treinta años la mayoría de los países acusó tasas de crecimiento y de urbanización considerables, y cambios profundos en las estructuras productivas y ocupacionales, pasando de economías agrarias a economías cada vez más industrializadas y de servicios. Las ocupaciones en agricultura representaban el 54 por ciento del total en 1950 y sólo alcanzaban el 33 por ciento en 1980, lo cual se vió reflejado en una fuerte terciarización de la población económicamente activa, y por el crecimiento de las ocupaciones en manufacturas. El dinamismo económico de la región se reveló además en el altísimo nivel de crecimiento del producto, del orden del 6 por ciento anual entre 1950 y 1980. A pesar del alto crecimiento demográfico, el PIB per cápita creció a tasas anuales del 2.8 por ciento. En términos comparativos, América Latina creció a un ritmo más acelerado que la economía mundial (un 5.7 contra un 4.7 por ciento), superando a Estados Unidos (3.5 por ciento) y a Europa Occidental (4.2 por ciento), y siendo superada sólo por los países socialistas (6.9 por ciento) y Japón (8.3 por ciento).

Sin embargo, ese estilo de desarrollo ha permitido la perpetuación de condiciones de marginalidad en los estratos populares urbanos y rurales, y la creciente transformación de situaciones de marginalidad a las de exclusión. La pobreza, que afectaba cerca del 50 por ciento de la población regional en 1960, continuaba afligiendo cerca de un 35 por ciento a mediados de los setenta. Asimismo, la participación en el ingreso total del quintil más pobre de la región, que ya era bastante reducido en 1960, con un 3.1 por ciento, se redujo tan sólo a un 2.3 por ciento a comienzos de la década pasada (Molina, 1982). Brasil constituye un buen ejemplo. La economía de mayor dinamismo en la posguerra, cuyo nivel de desarrollo mal superaba al de Haití en los años 1940-50, y que se transforma en la undécima economía industrial del mundo, no ha logrado reducir sus niveles de desigualdad social. En el período de mayor crecimiento, entre los años 1960 y 1980, el 10 por ciento más rico de la fuerza de trabajo logró aumentar su participación en el ingreso del 40 al 50 por ciento, mientras el 50 por ciento más pobre vió reducido su modesto 17 por ciento a sólo un 12 por ciento en 1980.

La crisis actual se manifiesta, además, en la fuerte caída de la producción y del empleo, en la aceleración de los procesos inflacionarios, y en la recesión provocada por la deuda externa y por la necesidad de generar crecientes superávits en la balanza comercial. El producto por habitante en 1990 era prácticamente el mismo que quince años antes, siendo que para algunos países el retroceso había sido de veinte y hasta de veinticinco años. El deterioro en la oferta de puestos de trabajo alcanzó también niveles sin precedentes, con la tasa anual de desempleo duplicándose, triplicándose y hasta cuadruplicándose en muchas ciudades latinoamericanas. Finalmente, en 1990 los salarios reales se encontraban, en la mayoría de los países y en el mejor de los casos, en los mismos niveles de 1970. Pese al leve repunte experimentado por algunas economías latinoamericanas, la situación de crisis no presenta signos de reversión en las tendencias señaladas. Los datos relativos al período 1984-1991

revelan que se han mantenido --en algunos casos, empeorado-- los indicadores socioeconómicos de cuando irrumpió la crisis (CEPAL, diciembre 1991). Corresponde pues a la realidad afirmar que la década de los ochenta ha sido una "década perdida", y que la región ha retrocedido al inicio de los años 1970.

Por otra parte, las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad. Como lo ha sintetizado el PREALC, "el costo del ajuste recayó sobre el sector trabajador, que disminuyó en cuatro puntos porcentuales su participación en el ingreso nacional; a su vez, la mayor participación del capital en el ingreso se tradujo en un incremento excesivo (9 por ciento) en el consumo de los capitalistas, a expensas de una reducción (6 por ciento) en la inversión y en el consumo de los trabajadores." ^{3/} Del mismo modo, se revirtió la tendencia verificada en el período 1960-1975 de reducción de la pobreza (del 50 al 33 por ciento), pasando ésta a afectar al 44 por ciento de la población en 1989.

En lo que dice relación específica a la pobreza, ésta ha sido definida en estudio reciente de la CEPAL a partir del ingreso necesario en un hogar para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (CEPAL, abril 1990). Sobre la base las estimaciones disponibles para un conjunto de diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela), y considerando que ellos representan el 85 por ciento de la población de América Latina y 91 por ciento del producto regional de 1986, la CEPAL ha podido hacer una extrapolación de las cifras de pobreza para el conjunto de la región. De acuerdo a estas estimaciones, al iniciarse los años 1980 la población en situación de pobreza en América Latina alcanzaba un 41 por ciento del total (135,9 millones de personas), porcentaje que se elevó a 43 por ciento en 1986 (170,2 millones), y a 44 por ciento en 1989 (183,2 millones). Este incremento de 47,3 millones de personas por debajo de las líneas de pobreza se concentró casi en su totalidad en las zonas urbanas, que pasaron a albergar cerca del 55 por ciento del total de pobres en la región. Esta concentración espacial de la pobreza en áreas urbanas es significativamente superior al 46 por ciento calculado para 1980 y al 37 por ciento registrado en 1970 (CEPAL, octubre 1991a).

Las cifras disponibles revelan, indirectamente, la profundidad de la crisis, puesto que, en 1989, 87.7 millones de latinoamericanos (21 por ciento de la población total), estaba constituida por indigentes, ^{4/} representando un incremento de 40 por ciento con respecto a la situación al iniciarse la década (62.4 millones de indigentes, o 19 por ciento del total). De hecho, del incremento en el volumen de población pobre entre 1980 y 1989 (47,3 millones), 53 por ciento (25.3 millones) corresponden al aumento de la población indigente, tanto en el área urbana como en el área rural. En resumidas cuentas, dos de cada cinco hogares latinoamericanos no tenía condiciones, al iniciarse la presente década, de actualizar los derechos más elementales de ciudadanía social, es decir, la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros. Y uno de cada cinco latinoamericanos se encontraba no sólo al margen de la ciudadanía, sino además por debajo del límite de la supervivencia biológica como ser humano.

Las tendencias más sobresalientes del desarrollo socioeconómico de la región permiten destacar por lo menos tres aspectos importantes. En primer lugar, si la experiencia dominante en América Latina demuestra que la relación entre crecimiento y justicia social ha sido, por decir lo menos, conflictiva, hoy estamos forzados a reconocer que no se ha logrado repartir en forma equitativa los costos de la recesión cuando se produjo la crisis. Por el contrario, las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad; es más, sin al menos dar solución a la crisis financiera que

las ha justificado. Lo anterior, sumado al término del ciclo de urbanización y de transición demográfica en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la integración de nuevos grupos a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión en las etapas previas de incorporación y de movilidad estructural. El resultado neto ha sido el recrudecimiento de la marginalización social y la movilidad a la inversa: la proletarización de los estratos medios, y de la pobreza a la miseria.

En segundo lugar, ese carácter estructural del desarrollo latinoamericano se ha visto agravado, en décadas recientes por la exclusión absoluta --económica, social, política y cultural-- de inmensas mayorías nacionales. Si la evolución histórica de la región permitía, en la década pasada el uso de imágenes como la de Belíndia, para describir (para el caso del Brasil) las condiciones en que ocurre el desarrollo latinoamericano (Taylor y Bacha, 1976), en la actualidad afrontamos el riesgo de avanzar quizás hacia el modelo sudafricano. La desigualdad supone la existencia, por lo menos, de la posibilidad de su superación, pero supone, a la vez, la incorporación a la sociedad nacional; la desigualdad ocurre, por tanto, entre los que participan del proceso político y económico, los "incluidos". En cambio, la situación actual se aproxima mucho más a la del apartheid social, de una ruptura drástica y con mayor permanencia en el tiempo entre incluidos (la minoría) y excluidos (la mayoría). 5/

2. Proceso político y desborde del Estado

Ahora bien. Junto con el despertar amargo de la farra desarrollista, se produjo también una resaca netamente política. Un tercer aspecto importante para caracterizar los desafíos del desarrollo sustentable en América Latina tiene relación ya no tanto con la crisis económica y sus secuelas de exclusión social, sino con la formación social de la región y con el propio proceso político en las décadas recientes. 6/

La crisis del sistema político tiene su raíz en la no resolución de la crisis oligárquica, a través de los intentos populistas, reformistas, desarrollistas y otros. Los propios fundamentos del populismo traían consigo el germen de la crisis política que lo sucedió. Su carácter en parte policlasista, su indefinición "orgánica" en cuanto a un proyecto de sociedad, así como su orientación de cambio en el orden establecido, todo eso llevó a que los regímenes populistas no pudiesen más que postergar, sin resolver de hecho, las insuficiencias del pacto de dominación oligárquico. El desarrollismo fue hasta cierto punto un intento de afrontar las insuficiencias propias a la opción populista. En especial se buscaba superar la incapacidad de estos regímenes de conciliar los intereses corporativos de los grupos que le ofrecían sustento, incorporar nuevos grupos medios y asalariados, y alcanzar altas tasas de crecimiento económico. A partir de los procesos de cambio en las estructuras social y económica de los países, el Estado hace crisis. La irrupción de los nuevos actores sociales, si bien contribuyó a la hipertrofia estatal, puso en jaque la capacidad del Estado y del sistema político para distribuir recursos cada día más escasos, agudizando los conflictos entre Estado y sociedad, y al interior de ésta.

Dicho de otra forma, América Latina puede haberse transformado desde las sociedades agrarias y mercantiles de los tiempos coloniales en sociedades industriales y capitalistas. Sin embargo, su formación social probablemente jamás pierda su fisonomía patrimonial. 7/ Esto puede reforzar a veces sus características autoritarias. En otras oportunidades, la formación social puede tender a liberar las inclinaciones (latentes pero atrofiadas) participatorias e igualitarias de las sociedades latinoamericanas. Pero el peso de la tradición tiende a perpetuar el elitismo e impulsar estas sociedades a ser cada vez más estatistas de lo que serían de otra manera. Sus rasgos esquizofrénicos

se revelan en síndromes catatónicos, alternando a menudo etapas de estupor (autoritario) con etapas de excitación (democrática), pero la rigidez muscular (burocrática) estará siempre presente.

El carácter patrimonial y burocrático del Estado ha impuesto, y continuará imponiendo, sus propios límites sobre la constitución de la sociedad, dándole los rasgos distintivos del formalismo y del autoritarismo. Ha habido tal concentración del poder en manos del Estado que la sociedad civil ha dispuesto de pocas posibilidades para organizarse y establecer cauces sólidos para la articulación y representación de sus intereses. Lo poco que puede haber logrado ha sido frecuentemente cooptado o incluso suprimido. Por otra parte, la sociedad política (el poder legislativo, el sistema de partidos y los procesos electorales) no ha sido capaz de representar la pluralidad de intereses existentes en la sociedad, haciendo que prevalezcan prácticas clientelísticas y corporativistas de articulación de demandas. En síntesis, a la formación social de América Latina y, por ende, al Estado latinoamericano, corresponde una estructura de poder concentrada y excluyente; un proceso de toma de decisiones de acuerdo a los intereses de los estratos más organizados; y, finalmente, un fuerte contenido tecnocrático, jerárquico y formal en la resolución de conflictos sociales.

La situación actual de América Latina, si bien es consonante con su formación social, representa, además, la culminación de un proceso de crisis de competencia del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por un estilo particular de desarrollo capitalista, y su transformación en una crisis de legitimidad del Estado. 8/ Por crisis de competencia, se entiende la incapacidad del Estado autoritario de responder a las demandas sociales que llevaron al colapso de los regímenes populistas y que, en cierto sentido, legitimaron la intervención más directamente militar de los años 1960. La crisis de competencia se refiere más al ejercicio del poder que a la esencia de éste. No obstante, esta crisis de competencia se ve agravada por la eclosión de la crisis económica internacional y por el efecto acumulativo de las presiones populares insatisfechas a través de un proceso trunco de integración social. El aparente agotamiento del ciclo militar, más que representar el fortalecimiento de la sociedad civil y política, revela más bien la inmovilización de las instituciones estatales y su incapacidad de decisión, señalando una posible crisis de legitimidad del Estado, ahora sí en su dimensión como aparato burocrático y como pacto de dominación. 9/ Parafraseando a Gibbon, en su interpretación de la queda del imperio romano, se podría decir que el desmoronamiento de los regímenes militares se debe en menor grado a la revitalización de las instituciones civiles y políticas --si bien éstas cobran importancia en la actualidad-- sino que vienen abajo "por la presión de su propio peso" (Gibbon, 1909).

El análisis desarrollado hasta aquí permite avanzar la hipótesis de que el dinamismo económico de la región ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social, y muchas veces a costa incluso de la democracia. Como veremos a continuación, a costa también del patrimonio natural de la región. Por otro lado, en gran parte de la región las instituciones públicas se han revelado incapaces, no sólo de hacer frente a los problemas propios de la modernización, sino de promover la justicia social respecto a los resultados del crecimiento. En la sociedad la situación no es menos compleja, con sistemas de partidos que no han logrado actualizarse como canales privilegiados para la articulación de demandas populares, y con actores sociales aún caracterizados por la atomización y dispersión organizativa.

En esas circunstancias, las alternativas de solución a la crisis del endeudamiento que no tomen en cuenta la crisis de legitimidad del sistema político a raíz de los verdaderos abismos sociales existentes en la región, y que pase de largo, además, los graves problemas que afectan al medio ambiente latinoamericano, sólo perpetuarán las insuficiencias del estilo de desarrollo dominante en

la posguerra. El primer aspecto nos remite a las palabras de Keynes respecto de la paz cartaginesa, y dice relación con la disyuntiva entre deuda externa y sustentabilidad sociopolítica del desarrollo, mientras el segundo actualiza las reflexiones de Juan Segundo, y pone en tela de juicio las propuestas de enlazar sustentabilidad ambiental y la renegociación parcial y limitada de la deuda externa.

II. AMERICA LATINA Y LA CRISIS GLOBAL DEL MEDIO AMBIENTE

Pese al matiz específico que pueden tener los desafíos que plantea la crisis actual, ya sean los tradicionales problemas de pobreza y de desigualdad social, sean las nuevas situaciones provocadas por la deuda externa, el tráfico de drogas o los cambios geopolíticos en el eje Este-Oeste, lo que caracteriza la sociedad "global" de fines de siglo es, sin duda, el agotamiento de un estilo de desarrollo que se ha revelado ecológicamente predatorio, socialmente perverso y políticamente injusto¹⁰. En ese sentido, los signos de vulnerabilidad del ecosistema planetario han actuado como una "caja de resonancia" de distintos "agotamientos" que reivindican la necesidad de cambios profundos en nuestro modelo civilizatorio. Empezamos recién a darnos cuenta de que vivimos en una época de empobrecimiento progresivo del patrimonio natural del planeta, de dificultades para expandir la base económica de las sociedades nacionales, de saturación de los depósitos utilizados para eliminar nuestros desechos, pero sobre todo, de debilitamiento de la capacidad de instituciones locales, regionales y mundiales para hacer frente a los desafíos de la crisis global del medio ambiente.

1. Signos de vulnerabilidad en el ecosistema planetario

Es posible constatar la gravedad de la crisis a través de indicadores concretos de la vulnerabilidad de los ecosistemas naturales del planeta. De acuerdo a estimaciones recientes (Brown y otros, 1990), desde la mitad del siglo el mundo ha perdido una quinta parte de la superficie cultivable, y una quinta parte de las florestas tropicales. Cada año se pierden 25 mil millones de toneladas de humus (topsoil) a raíz de la erosión, desertificación, salinización y de otros procesos de degradación del suelo, representando un área de uso agrícola equivalente al territorio total de los países del Caribe (excepto Cuba). Las florestas del mundo desaparecen a un ritmo de 20 millones de hectáreas al año, equivalentes a la superficie total de Costa Rica, Nicaragua y El Salvador, y se espera que hasta el final del siglo dejarán de existir 40 por ciento de las florestas del Tercer Mundo. La disponibilidad de agua para el consumo humano y para la agricultura, que ya presentaba serios problemas de escasez en los años 1970, se está convirtiendo en uno de los problemas más agobiantes del planeta. Se calcula que sólo a cuenta de la salinización, una cuarta parte de la superficie irrigada del mundo ya se encuentra comprometida, lo cual permite esperar la recurrencia de la hambruna que devastó muchos países de Africa en la décadas pasada, con su probable expansión a otras regiones del planeta. Otra proyección igualmente inquietante es la que se refiere a la destrucción de la flora y fauna terrestres. Se espera que entre el 15 y el 20 por ciento del total de especies existentes en el planeta (entre 5 y 10 millones) estarán extintas en el año 2000. De hecho, desaparecen cerca de 100 especies de animales y de plantas, diariamente, de las cuales se desconoce el 95 por ciento. ¹¹

Se podría seguir enumerando indefinidamente los indicios de cómo las actividades humanas han perturbado seriamente los ciclos de la naturaleza, llevando a sus límites los sistemas que permiten la existencia de la vida. Ello no implica ignorar el hecho de que buena parte de las proyecciones y de los modelos que las fundamentan sean perfeccionables, puesto que todos ellos operan, por definición, en el contexto del nivel actual del conocimiento científico. Sin embargo, antes de reducir el debate a una cuestión de cifras y proyecciones, lo que debe ser motivo de estudio son las

tendencias que éstas nos sugieren. Tal como ha señalado Mesarovic, "no importa si estamos discutiendo la desaparición de 20 o 25 por ciento de un recurso; la cuestión es cómo evitarlo". Cuando la supervivencia humana está en juego, Norman Myers tiene razón, "será mejor haber estado aproximadamente correcto que precisamente equivocado" (Walton, 1980 y Myers, 1989).

Sin desmedro de lo que se ha dicho hasta aquí, son normalmente considerados como los principales problemas globales la lluvia ácida, el recalentamiento de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono y la deforestación/desertificación. La lluvia ácida representa simplemente la manifestación más visible de los graves problemas de contaminación atmosférica, provocados principalmente por uso de combustibles fósiles (carbón y petróleo). La emisión de dióxido de azufre (SO₂), en combinación con óxidos de nitrógeno (NO_x) y con el agua de la lluvia, se transforma en partículas ácidas que se depositan en la vegetación, los ríos, lagos y edificios, además de las enfermedades respiratorias que provoca en los seres humanos. De acuerdo con un estudio de la Organización Mundial de la Salud y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, citado en el informe del Worldwatch Institute, cerca de 650 millones de personas se encuentran diariamente expuestas a niveles dañinos de dióxido de azufre. La quema de combustibles fósiles, además de la lluvia ácida, contribuye al recalentamiento de la atmósfera. La concentración de dióxido de carbono (CO₂) atrapa los rayos ultravioleta que llegan a la Tierra, provocando el llamado efecto invernadero. Se espera un incremento del orden de 1.5 a 5.5 grados celsius en las temperaturas medias del planeta en el próximo siglo, con el consecuente deshielo de las capas polares y el aumento del nivel de los océanos. Actualmente la Tierra ya está 0.6 grados más caliente que hace 100 años. Para que se tenga una idea de lo que eso representa, basta con recordar que el aumento de 1 grado en las temperaturas medias del planeta tornarían en clima global más caliente que el de los últimos mil años. Naciones Unidas ha identificado, en 1989, ocho regiones y 27 países en grave riesgo de inundaciones en las áreas costeras, gran parte de ello en los países del Tercer Mundo.

La destrucción de la capa de ozono, aunque todavía no se sabe a ciencia cierta si el fenómeno se produce exclusivamente por actividades humanas, es provocada por la liberación de compuestos químicos industriales, denominados en su conjunto clorofluorcarbonos, o CFC. Los países industrializados del Norte son responsables por la casi totalidad de las emisiones de CFC, y se calcula que la destrucción de la capa de ozono alcance un 2 por ciento de la estratósfera, siendo que en la Antártica esa cifra oscilaría entre un 3 y un 7 por ciento. Sólo en los Estados Unidos se estima que para cada punto porcentual de disminución de la capa de ozono se producen 10.000 nuevos casos de cáncer de la piel. Las estimaciones disponibles respecto de la deforestación son también motivo de alarma. En las regiones tropicales, donde se concentran los más importantes recursos forestales del planeta, se destruyen cerca de 12 millones de hectáreas cada año, equivalentes a la superficie de Nicaragua. Eso significa que por cada hectárea de floresta restaurada para fines económicos se están destruyendo 10 hectáreas. La Amazonia ocupa por supuesto un lugar de destaque, ya que se calcula que han sido destruidas 55 millones de hectáreas (12 por ciento de la floresta), equivalente al área total de Paraguay y de Uruguay (o 80 por ciento del territorio chileno). Por último, la desertificación también sigue avanzando en forma impresionante, con una pérdida anual de 60 millones de hectáreas. Si se incluyen las tierras que cada año se tornan económicamente improductivas esa cifra ascendería a los 210 millones de hectáreas; algo como perder anualmente el territorio de Colombia y Venezuela. De acuerdo a los datos de Naciones Unidas para el año 1988, las regiones más expuestas a la desertificación se sitúan en los Andes, el Sudeste Asiático y en el Sahel. Ello implica decir que 35 por ciento de la superficie terrestre del planeta, en la cual una quinta parte de la población mundial depende para su subsistencia, está seriamente amenazada por el avance de los desiertos (PNUMA, 1989).

2. La asimetría Norte-Sur de la realidad ambiental

La situación de crisis indica no sólo la agudización de muchos problemas ambientales, sino la globalización de los mismos, lo cual conlleva la idea de que estamos todos, Occidente y Oriente, ricos y pobres, en un mismo barco. En un trabajo publicado algunos años antes de la Conferencia de Estocolmo Kenneth Boulding sugería que durante siglos la humanidad se había acostumbrado a vivir en un plano virtualmente ilimitado. Cuando el ambiente se deterioraba a punto de no ofrecer la misma "sustentabilidad" de antes, había siempre una nueva "frontera" hacia donde expandir nuestras actividades. Ahora estaríamos dándonos cuenta de que vivimos en una economía cerrada, sin reservas ilimitadas de recursos o de lugares para eliminar desperdicios. Boulding clasificó la primera situación como "la economía del cowboy", y la segunda, "la economía del astronauta" (Boulding, 1966).

La metáfora de la economía del astronauta permite enfatizar el carácter global e interdependiente de la sociedad de fines de siglo, tal como lo sugería el propio título del informe preparado para la Conferencia de Estocolmo: Una Sola Tierra (Ward y Dubos, 1972). Un enfoque sociopolítico, en tanto, impone precisar, veinte años después de Estocolmo, las distintas ubicaciones de los países en esa llamada "nave Tierra". Como nos recuerda Tyler Miller (1979), menos de una quinta parte de la población del planeta ocupa la primera clase de la nave, consumiendo cerca del 80 por ciento de las reservas disponibles para el viaje. El restante 80 por ciento de los pasajeros, en su mayoría provenientes del Tercer Mundo, viajan en los compartimientos de carga. Más de un tercio de éstos sufren hambre o desnutrición, y tres cuartos no tienen acceso adecuado al agua y a acomodaciones dignas. Cada pasajero de la primera clase produce un impacto en las reservas de la nave 25 veces más elevado que los que ocupan la bodega. Estos, a su vez, se preguntan si podrán algún día ser ascendidos a las clases superiores. En verdad, algunos empiezan a preguntarse por qué tienen que viajar en la bodega, lo cual hace temer la ocurrencia de rebrotes de insatisfacción que podrán poner en riesgo la estabilidad de los sistemas de sustento de la nave.

El alerón Norte-Sur de la nave Tierra materializa la metáfora. Si bien es cierto de que estamos todos en un mismo barco, y el mismo ya ha dado suficientes señales de que hace agua por todas partes, algunos de nosotros ocupamos posiciones dramáticamente distintas en él. En las últimas décadas no sólo ha aumentado la brecha económica entre el Norte y el Sur. La brecha ambiental y ecológica se ha incrementado con la misma magnitud, y los del Sur se encuentran sin duda en la punta más débil, sufriendo los impactos del deterioro global.

Tómese, por ejemplo, el deterioro progresivo de la base biogenética de las actividades humanas, con impactos de todo tipo para la mantención de la diversidad en el sistema ecosocial. Se ha indicado que entre un 15 y un 20 por ciento de todas las especies animales y vegetales podrán desaparecer en la vuelta del siglo. Ahora bien, cerca del 90 por ciento del patrimonio biogenético de la humanidad se encuentra en los bosques tropicales del Sur, sometidas a una devastación sin precedentes, provocada en buena medida por la acción de intereses económicos y comerciales del Norte. Existen, por ejemplo, más especies de aves en el Parque Nacional de Sangay, en Ecuador, que en toda América del Norte; y una única reserva natural en la región del Choco en Colombia preserva en potencial más especies de plantas que el total sometido a preservación en la historia de los Estados Unidos. Se ha señalado también el avance de la desertificación en el planeta. En nuestra región se ha podido determinar, por ejemplo, que el 51 por ciento de la superficie nacional de México se encuentra total o significativamente erosionada. En Uruguay, el 35 por ciento de la superficie sufre de erosión grave o moderada. Y en la Cuenca del Plata se descubrió que el 60 por ciento de la provincia de Entre Ríos (Argentina) está erosionada (CEPAL y PNUMA, 1990). En

Brasil, además del Nordeste, las tierras más fértiles de la región Sur del país se encuentran gravemente amenazadas. En Paraná, el 20 por ciento de las tierras cultivables se ha vuelto improductivo y con riesgo de desertificación, mientras el "Deserto de los Pampas", en Río Grande do Sul, ya cubre una extensión de cerca de 5.000 hectáreas.

Considérese, finalmente, los problemas ambientales asociados con el proceso de urbanización y de industrialización. Al iniciarse la década pasada 22 ciudades del Tercer Mundo tenían una población superior a los 4 millones de habitantes; en el año 2000 éstas deberán sumar 60. En cambio, las cifras correspondientes al mundo desarrollado se incrementarán de 16 a 25. Diez de las doce ciudades más pobladas del mundo en el año 2000, con sobre 13 millones de habitantes, son de países del Sur, y la mitad se encuentra en América Latina; con la ciudad de México y São Paulo ocupando los dos primeros lugares. En total, cerca del 40 por ciento de la población latinoamericana estará viviendo, en el año 2000, en ciudades con más de 1 millón de habitantes. Tomando en cuenta que el 60 por ciento de la población urbana de América Latina no tiene acceso a sistemas de alcantarillado, y más del 90 por ciento de las aguas residuales se descargan, sin ningún tratamiento, en los cuerpos de agua, se puede apreciar la magnitud del deterioro del ecosistema urbano en la región. Por otra parte, mientras la calidad del aire que se respira en Londres, Los Angeles o Tokio ha mejorado considerablemente en la última década, la atmósfera de México, Lima, Santiago, o São Paulo se ha vuelto casi irrespirable. Ya en 1974, por ejemplo, se declaró estado de emergencia en São Paulo, a raíz del alarmante nivel de contaminación atmosférica. Dos años más tarde, hubo que declarar 161 estados de "atención" y 2 de "alerta máxima", situaciones que se han repetido regularmente desde ese entonces. Cubatão, llamada "Valle de la Muerte", en el corazón industrial de São Paulo, es considerada una de las ciudades más contaminadas de planeta. Por último, las autoridades de México y Santiago se han visto obligadas a imponer severas medidas de restricción vehicular, debido a niveles insoportables de contaminación del aire. En verdad, en el momento mismo en que se escriben esas notas, la Ciudad de México vive un "estado de emergencia", lo que significa que por lo menos durante un mes las actividades industriales serán reducidas en un 30 por ciento, y la restricción vehicular afectará a prácticamente la mitad de los vehículos automotores.

Pese a la grave situación ambiental latinoamericana, conviene recordar que es despreciable, por lo menos en la actualidad, la contribución del desorden ecológico regional para la agudización de los problemas ambientales del planeta. De hecho, la mayoría de los problemas que acaparan la atención internacional, llámese lluvia ácida, efecto invernadero, destrucción de la capa de ozono o cambios climáticos, son de responsabilidad casi exclusiva del Norte. Es falso, por ejemplo, que las quemadas contribuyan significativamente al efecto invernadero. A los Estados Unidos le corresponde el 25 por ciento de la emisión mundial de gases del efecto invernadero, seguidos por los países de la ex-Unión Soviética y por Europa Occidental (20 y 15 por ciento, respectivamente). La contribución de América Latina, incluida la producción industrial, ni siquiera alcanza los 10 por ciento. En lo que se refiere a la destrucción de la capa de ozono, una vez más se manifiesta una concepción bastante interesada del "bien común" por parte de los países del Norte, puesto que los países industrializados son responsables por la casi totalidad de la producción de CFC, y algunos de los principales productores siguen resistiendo las propuestas para su reducción drástica antes del año 2000. Finalmente, carece de base científica el argumento de que los bosques tropicales funcionen como una especie de "pulmón del mundo". La Amazonía, por ejemplo, consume prácticamente todo el oxígeno que produce. Lo que sí es cierto es que los bosques tropicales ofrecen un efecto compensador para atenuar el agravamiento del efecto invernadero. Se podría incluso afirmar, con algo de malicia, que el interés del Norte por la preservación de los bosques tropicales, sumado a la renuencia de esos países en reducir sus propias emisiones, responde más bien a un deseo de garantizar la capacidad de

"aguante" del ecosistema planetario para soportar su estilo de desarrollo derrochador de recursos y altamente contaminante.

Los países latinoamericanos se ven enfrentados, en síntesis, no sólo con la degradación ambiental a menudo asociada con "exceso" de desarrollo (i.e. contaminación y derroche de recursos), sino además con situaciones que son características de condiciones de "ausencia" de desarrollo, o de desarrollo trunco (i.e., pobreza y desigualdad socioeconómica). Además de sufrir los efectos negativos del deterioro ambiental del planeta, sin en tanto usufructuar de los beneficios del desarrollo, los países del Sur son convocados a compartir la responsabilidad, y los costos, de las medidas para paliar la situación de crisis global.

Tal como lo ha dicho el Director del PNUMA, "las dos causas básicas de la crisis ambiental son la pobreza y el mal uso de la riqueza: los pobres del mundo son compelidos a destruir en el corto plazo precisamente los recursos en que se basan sus perspectivas de subsistencia en el largo plazo, mientras la minoría rica provoca demandas en la base de recursos que a la larga son insustentables, transfiriendo los costos una vez más a los pobres" (Tolba, 1984). Lo anterior impone sustituir enfoques ingenuos, exclusivamente "preservacionistas", acerca de la sustentabilidad ambiental, por el reconocimiento de que los problemas ecológicos revelan disfunciones de carácter social y político (los padrones de relación entre seres humanos y la forma como está organizada la sociedad en su conjunto) como asimismo, advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía (los padrones de consumo de la sociedad y la forma como ésta se organiza para satisfacerlos). En situaciones de extrema pobreza ésto significa que el ser humano empobrecido, marginalizado o excluido de la sociedad y de la economía nacional no posee ningún compromiso para evitar la degradación ambiental, si es que la sociedad no logra impedir su propio deterioro como persona.

III. EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO DE AMERICA LATINA

Se ha podido constatar que por detrás de la crisis ecológica hay mucho más que los aspectos técnicos del deterioro ambiental. Lo que existe es un estilo de desarrollo donde la riqueza y el desperdicio conviven con la miseria y la marginación, a costa por supuesto de los ecosistemas naturales. La constatación de que, sí, somos todos pasajeros de la nave espacial Tierra y de que, sí, sufrimos todos los efectos del mal estado en que se encuentran los sistemas vitales del planeta, no debe dar cabida a soluciones simplistas, mal disfrazando el sustrato político de los intereses de cada navegante. Conviene retener que cuando a los países del Sur se les hace recordar sus responsabilidades en relación a las generaciones futuras, habría que añadir también que existe una realidad de dominación no sólo intra sino que internacional, la cual matiza tanto las relaciones diacrónicas, entre generaciones, como las de carácter sincrónico, entre seres humanos y naturaleza. Las alternativas de solución para la crisis de la deuda externa de América Latina no pueden, asimismo, dejar de considerar estas realidades, so pena de repetir los mismos errores históricos advertidos por Keynes, con trágicas consecuencias para el ecosistema regional, así como para la calidad de vida de las inmensas mayorías latinoamericanas.

1. Tendencias recientes del endeudamiento externo

Al analizar las tendencias generales de la deuda externa de América Latina de acuerdo con las cifras y análisis realizadas por la CEPAL que se reproducen a continuación 12/, se constata que a fines de 1991 ésta prácticamente no había cambiado, manteniéndose en 426.000 millones de dólares. Varios

factores contribuyeron a esta evolución. Aunque no se registraron mayores avances en el marco del Plan Brady para reducir la deuda con la banca, ya que en 1991 no se concretaron nuevos acuerdos, el gobierno estadounidense canceló montos importantes de deuda oficial concesionaria que afectaba a siete países de la región: Bolivia, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua y Chile. En otros países se logró reducir el monto total de la deuda a través de sistemas nacionales de conversión. Tal ha sido el caso, por ejemplo, de Argentina, cuya disminución de 6 por ciento de su deuda emanó de las privatizaciones de la compañía telefónica nacional y de la aerolínea estatal, y que involucraron la conversión de 7.000 millones de dólares de deuda con la banca comercial. Por último, contribuyó también a que el volumen de la deuda se mantuviera inalterado la revaluación del dólar (6 por ciento en doce meses) frente a las monedas europeas. En cambio, los principales factores expansivos fueron el significativo endeudamiento de algunos países en los mercados de bonos y la acumulación de intereses atrasados por muchos deudores. A fines de 1991 la acumulación total de intereses atrasados excedió a los 25.000 millones de dólares.

Sin embargo, cabe mencionar que se lograron algunos progresos en regularizar la situación de pagos de la región. Aparte del acuerdo brasileño para eliminar parte de los atrasos del país con los bancos, Perú negoció con éxito arreglos de refinanciamiento con sus prestamistas multilaterales que o eliminaron los atrasos, como en el caso del BID, o establecieron un calendario escalonado para eliminarlos en su oportunidad, como ocurrió con el nuevo programa acordado con el FMI. En una negociación similar, Nicaragua organizó un paquete de refinanciamiento para eliminar los atrasos con el BID y el Banco Mundial. Asimismo, la República Dominicana se puso al día con sus prestamistas multilaterales. Perú y la República Dominicana y Nicaragua regularizaron sus pagos con los gobiernos del Club de París. Entre tanto, Brasil liquidó 2.000 millones de dólares de los 8.000 millones en intereses atrasados y aceptó cubrir el saldo mediante la emisión de bonos a 10 años cuando se suscriba un acuerdo en virtud del Plan Brady, lo que se prevé ocurrirá a mediados del corriente año.

En cuanto a la carga de la deuda de América Latina, ésta ha mostrado un mejoramiento significativo en los últimos años. Por ejemplo, el coeficiente regional de intereses devengados/exportaciones declinó por quinto año consecutivo a 22 por ciento. Este se compara con un coeficiente de 25 por ciento en 1990 y representa el nivel más bajo desde un máximo de 40 por ciento registrado en 1982. Esta declinación respondió íntegramente a un menor pago bruto de intereses, que ascendió a 3.500 millones de dólares, lo cual se derivó de una baja inusitada de las tasas internacionales de interés, la reducción de la deuda con la banca, así como de la cancelación de algunas obligaciones oficiales. Sin embargo, un coeficiente de 22 por ciento sigue siendo elevado y refleja los graves problemas de endeudamiento que persisten en la mayoría de los países de la región. Eso se reviste de importancia cuando se considera que la reducción en el coeficiente intereses/exportaciones tiene un fuerte contenido coyuntural, en la medida en que las tasas internacionales de interés han estado desusadamente bajas.

Asimismo, la deuda sigue siendo estructuralmente onerosa para muchos países latinoamericanos, como se advierte en sus coeficientes deuda/exportaciones. La deuda de la región expresada como porcentaje de las exportaciones ha permanecido muy elevada y en los tres últimos años se ha mantenido fija en torno al 300 por ciento. Tal comportamiento no deja de ser alentador, si se considera que en el período 1983-1988 esa relación había estado entre un 330 y 430 por ciento. Pese a no disponerse de indicadores fiscales actualizados, cabe destacar también que la carga principal para muchos países es ahora el tamaño de la deuda y el servicio de la misma en relación con el ingreso público. Eso refleja el hecho de que durante los años 1980 la deuda pública se elevó con mucha mayor rapidez que la del sector privado, debido en gran parte a factores extraordinarios como

la asunción forzosa de las obligaciones privadas por el sector público que caracterizaron las primeras etapas de la estrategia internacional de renegociación de la deuda. En consecuencia, los gobiernos son ahora en general responsables de 80 por ciento o más de la deuda externa.

2. El impacto de la deuda en la disponibilidad de recursos

Aunque los programas oficiales recientes de reducción de la deuda han llevado cierto alivio al sector público, la asistencia ha tardado mucho en llegar y ha solido ser modesta en relación con la carga global de la deuda pública. En verdad, la fuente más importante de alivio ha sido la tolerancia reciente de los acreedores con respecto a la acumulación de intereses atrasados. Eso significa que los atrasos --que sobrepasan todavía la suma de 25.000 millones de dólares-- han servido como una "válvula de escape" inestimable para los gobiernos sobreendeudados. De hecho, la experiencia ha demostrado que una restricción bien administrada puede mantener el impacto negativo de los atrasos en niveles tolerables. Pese a ello, los atrasos son un mecanismo de alivio muy incierto e ineficiente, y es evidente que no sustituyen a las soluciones definitivas del excesivo endeudamiento externo de la región.

Otro indicador importante de la situación actual es el precio medio de la deuda latinoamericana en los mercados secundarios, que subió de 35 centavos por dólar a fines de 1990 a 44 centavos de dólar en noviembre de 1991. El movimiento ascendente provino de diversos factores, pero hubo algunos aspectos singulares. Por una parte, está la percepción en los mercados de que algunos países están dejando atrás el problema de la deuda con la banca. El caso más notable es el de Chile (de 75 centavos de dólar en 1990 a 90 centavos a fines de 1991), seguido por algunos países que han reducido su deuda bancaria conforme al Plan Brady (México, Venezuela, Costa Rica). Por otro lado, el aumento de precio respecto a otros países que sufren todavía de problemas muy severos con su deuda bancaria (Argentina, Panamá, Perú) refleja en parte las mayores expectativas de que los deudores negociarán en definitiva nuevos acuerdos con sus acreedores. En este último caso, corresponde destacar que el mayor precio es muy ineficiente porque eleva excesivamente el costo público de eventuales acuerdos con los bancos. En realidad, en vista de las serias limitaciones que existen en materia de disponibilidad de financiamiento público para reducir la deuda, el mayor precio de los préstamos de los deudores problema destaca más que nunca una de las deficiencias originales del Plan Brady: su marco excesivamente voluntario para negociar la reducción de la deuda.

Ahora bien, a las características de la evolución reciente del endeudamiento externo de América Latina, hay que añadir las tendencias generales en los que se refiere al flujo de recursos desde y hacia la región, así como el resultado de la apertura al exterior provocada en buena medida por la crisis de la deuda. Respecto del primer aspecto, el ingreso neto de capitales en la región, que como es sabido alcanzó una cifra récord de 40.000 millones de dólares en 1981, se redujo drásticamente a partir de la crisis, mientras los pagos netos de utilidades e intereses se incrementaba en los mismos valores y proporciones, con lo cual América Latina se convierte, a partir de 1982, en exportadora neta de recursos. En el período 1982-1990 la región transfirió al exterior un total de 221.300 millones de dólares, o sea dos tercios del valor de la deuda externa global bruta en 1982. En cambio, en 1991 tuvo lugar un gran aumento del ingreso neto de capitales (de 18.400 millones en 1990 a 36.000 millones), reforzado por la disminución de los egresos por concepto de utilidades e intereses (de 34.400 millones a 29.300 millones). Por primera vez en diez años, volvió a ser positiva la transferencia neta de recursos financieros. Se pasó de una remesa neta al exterior de 16.000 millones de dólares en 1990 a una entrada neta cercana a los 7.000 millones. Sin embargo, la mitad de ese resultado refleja el aumento de la transferencia positiva recibida por México, otro 30 por

ciento corresponde al vuelco de la transferencia neta de Venezuela y otro 20 por ciento a la merma del egreso neto de recursos de Argentina.

En cuanto al esfuerzo exportador, pese al incremento de las exportaciones, la relación de los precios de intercambio, que se había deteriorado aún más desde la irrupción de la crisis del endeudamiento a comienzos de la década pasada, ha sufrido un nuevo retroceso, con lo que el poder de compra de las exportaciones de la región se mantuvo estancado. Debido a la caída del valor unitario de las exportaciones, aunque el valor unitario de las importaciones no varió significativamente, la relación de los precios de intercambio del conjunto de la región cayó más de 5 por ciento en 1991. Ello se agrega a anteriores caídas, en especial las pronunciadas reducciones ocurridas en 1981-1982 y 1985-1986, con lo que los términos de intercambio de América Latina, en 1991, fueron 26 por ciento inferiores a los registrados en 1980.

En resumen, no obstante el progreso importante registrado en materia de la deuda, el servicio de la misma continúa representando uno de los problemas estructurales más graves de América Latina, como se pone de manifiesto en la todavía alta relación entre la deuda y las exportaciones de la mayoría de los países, así como en el considerable peso de las obligaciones externas en los presupuestos de los gobiernos, que responden por 80 por ciento o más de las obligaciones totales. Asimismo, el precio de los pagarés de la deuda en los mercados secundarios sigue indicando, pese a su mejoramiento en el último año, que la banca comercial, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países acreedores continúan aceptando, implícitamente, la hipótesis de que la deuda externa de la región no será servida en su totalidad.

IV. DEUDA EXTERNA Y PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE

Como señala la CEPAL en su principal planteamiento a los gobiernos de la región respecto de la deuda externa, el problema del endeudamiento es de carácter sistémico. "En consecuencia, la alternativa óptima para resolverlo sería la de una solución integral, concertada, o colectiva, en que los costos se distribuyan en forma funcional para una rápida recuperación de la confianza en el sistema en su conjunto". Entretanto, sostiene la CEPAL que "el hecho de no apreciar cabalmente las dimensiones sistémicas de la crisis regional ha sido indudablemente un factor que ha contribuido a muchas de las deficiencias del manejo oficial del problema internacional de la deuda" (CEPAL, marzo 1990b, op.cit. p.7 y 27). Por otro lado, la Resolución 44/228 de la Asamblea General de Naciones Unidas, y que convoca la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo que tendrá lugar en Río de Janeiro en junio próximo, afirma con claridad que "pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionadas", y que la protección del medio ambiente no puede ser aislada de ese contexto. Sostiene, además, que la importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas y programas de los gobiernos no debe dar cabida a la introducción "de una nueva forma de condicionalidad en la ayuda al desarrollo, o constituir un pretexto para barreras comerciales". Por último, hace hincapié en que se impone una solución "eficiente y urgente" para el problema de la deuda externa, requisito indispensable para una estrategia de desarrollo sustentable.

Es legítimo, pues, asumir que la convocación de la Conferencia de Río parte de la base de que, en primer lugar, no se puede tratar de la crisis del medio ambiente disociándola de la profunda crisis social en que está inmerso el Tercer Mundo, y por ende, América Latina. Asimismo, el problema del endeudamiento externo, que reivindica desde hace mucho una solución global, concertada, se ha transformado en una condición *sine qua non* para, mucho más que la simple

retomada del crecimiento, un vuelco de consideración en el estilo de desarrollo dominante. En ese contexto, conviene retener también las consideraciones de carácter ético respecto de la deuda externa. Es así que desde distintos rincones del quehacer social de América Latina --de las organizaciones de clase a los gremios profesionales, pasando por las distintas denominaciones religiosas-- se han escuchado voces en contra de la pura e simple renegociación de la deuda, sin que antes no se reconozca que la misma ya ha sido pagada en sus montos originales, y sin que antes se discuta los aspectos de legalidad y hasta de constitucionalidad de muchos de los contratos que dieron origen a ella.

Sin querer reducir la multitud de motivos que normalmente se aduce para esa postura, basta con mencionar el razonamiento utilizado para el endeudamiento de Brasil. Como señala Paulo Schilling, los ingresos totales relacionados con la deuda externa sumaron, entre 1973 y 1985, 121.300 millones de dólares, mientras las amortizaciones alcanzaron 64.900 millones y los intereses, 80.400 millones. Si, por un lado, la transferencia líquida de capitales al exterior fue de 24.000 millones de dólares, la deuda externa brasileña se incrementó, en el mismo período, de 9.500 millones a 105.000 millones de dólares. Aplicando el mismo razonamiento para el período 1980-1987, Paulo Schilling concluye en base a datos del Banco Central que Brasil canceló 121.000 millones de dólares entre amortizaciones y intereses, mientras la deuda pasó de 64.200 millones de dólares en 1980 para 121.300 millones de dólares en 1987. En otras palabras, pese al enorme esfuerzo del Brasil para generar sucesivos superávits comerciales (en 1988 fue el tercer saldo comercial de mundo --19.000 millones de dólares-- sólo inferior al de Alemania Occidental y Japón), el 90 por ciento de estos fue consumido por el servicio de la deuda, en desmedro de la mejoría de las condiciones de vida de la población. Si se suma a eso los cálculos de la evasión de capitales del país, sólo Brasil habría transferido al exterior una suma tres veces superior a las "indemnizaciones de guerra" exigidas de Alemania, y que dieron lugar a las reflexiones de Keynes reproducidas al inicio de este trabajo. 13/

1. El "enverdecimiento" progresivo de la deuda

Las iniciativas recientes de "enverdecimiento" de la deuda, es decir de entrelazar la solución (parcial) del problema del endeudamiento con la solución (parcial) de los problemas ambientales, deben ser entendidas, de partida, en base a su carácter parcial. Se impone indagar, por tanto, si no será a la larga contraproducente (para ambas situaciones) invertir, por un lado, tiempo, recursos y poder en un proceso cuyo resultado es sabidamente limitado, muy limitado, mientras, por otra parte, el debate internacional --en relación tanto a la deuda como a la crisis ambiental-- ha evolucionado para un consenso respecto de la necesidad de soluciones globales, pactadas, y multilaterales, en que se distribuyan los costos, tanto en una como en otra situación, en forma equitativa y a la vez diferenciada, de acuerdo con la responsabilidad de los distintos actores en el origen mismo de ambos procesos. Pareciera adecuado encuadrar las iniciativas más importantes en esa área a partir de esa evaluación general.

2. Los canjes de deuda por naturaleza

El esquema más importante de abordaje simultáneo del problema de la deuda y de la preservación ambiental ha sido, sin duda, el denominado "canje de deuda por naturaleza". Su origen más remoto fueron los mecanismos de conversión de la deuda en capital. A raíz de la percepción generalizada, con la eclosión de la crisis a comienzos de los años 1980, de que por lo menos parte de la deuda latinoamericana era impagable, surgió un mercado informal en que los bancos intentaban vender o canjear sus pagarés. De esta forma, a través de la conversión de la deuda en activos nacionales, los

bancos lograban reciclar obligaciones altamente inciertas, mientras los gobiernos de los países deudores accedían a la posibilidad de recomprar su deuda a través de terceros con disponibilidad de divisas. Los canjes deuda-naturaleza representan pues una extensión del mecanismo de canje deuda-capital. Su origen más cercano se atribuye a un artículo publicado en 1984 por Thomas Lovejoy, conservacionista norteamericano, donde proponía precisamente que se orientara la búsqueda de soluciones a la crisis de la deuda de los países en desarrollo en pos de programas para paliar la crisis ambiental de estos mismos países.

Sucintamente, la conversión ocurre por medio de un inversionista extranjero (generalmente entidades preservacionistas internacionales), quien compra un pagaré de la deuda de un país en el mercado secundario y lo canjea por recursos del país deudor para aplicarlos en proyectos de preservación del medio ambiente. Según datos recopilados por la CEPAL (Devlin, 1991), a fines de 1990 se habían realizado once canjes de deuda por naturaleza, en cinco países de América Latina: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, México y República Dominicana. El monto nominal de la deuda rescatada fue de 95.000 millones de dólares, con un costo real para los compradores extranjeros de 17 centavos por dólar (16.000 millones en total). En cambio, esas operaciones costaron a los gobiernos, en términos de conversión en moneda local, un precio equivalente a 59 centavos por dólar (56.000 millones en total). Por lo general, esos recursos se han destinado únicamente a proyectos de preservación de áreas con importante patrimonio de biodiversidad, y en donde existe el riesgo de extinción de especies de flora y fauna. No se conocen proyectos que incluyan algún tipo de uso de los recursos existentes en esas áreas, excepto en lo que dice relación con las actividades de investigación.

Se destacan a menudo los aspectos positivos de tales esquemas. ^{14/} Por una parte, el interés de la banca es bastante comprensible, no solo por la valorización de los pagarés a través del proceso de conversión, sino además por el hecho mismo de deshacerse de obligaciones cuyo cumplimiento es incierto. Por otro lado, a raíz de los importantes descuentos obtenidos en el mercado secundario, las organizaciones internacionales de preservación ambiental disponen de recursos a los cuáles de otra forma difícilmente podrían acceder. Por último, la implementación de esos proyectos tienen un importante efecto catalizador, al fortalecer las iniciativas de educación ambiental en los países de la región, promover el surgimiento de organizaciones ambientalistas a nivel local, así como estimular el compromiso de las autoridades locales con la preservación del medio ambiente.

No obstante, son muchos también los aspectos negativos que se puede alinear en contra de los esquemas de canje de deuda por naturaleza. En primer lugar, se ha demostrado que el rescate de pagarés en forma parcial y fragmentada no es necesariamente un buen negocio para un país soberano. Como recuerda Devlin, "el problema deriva del hecho de que cuando el precio de la deuda en el mercado secundario refleja razonablemente bien la probabilidad de que la deuda sea servida, el país finalmente paga, en las operaciones de conversión, más de lo que vale el pagaré" (Devlin, 1991, op.cit. p.6). En síntesis, la operación de canje equivaldría a un subsidio a la banca internacional. Aún en términos netamente económicos, habría que agregar también el subsidio derivado del hecho de que los gobiernos terminan por entregar recursos en moneda local a un múltiplo del precio efectivamente pagado en el mercado secundario. Por último, la conversión de la deuda representa no sólo un aumento inmediato del gasto fiscal --puesto que los canjes representan, de hecho, un pago adelantado de la deuda-- como además puede implicar una presión inflacionaria adicional, por la necesidad de emisión para cubrir la conversión en moneda local. Para contrarrestar este último aspecto, en el caso de Brasil, por ejemplo, el gobierno ha determinado que los pagarés de la deuda donados por organizaciones internacionales serán convertidos en pagarés intransferibles

e innegociables, y que sólo los intereses, de 6 por ciento anuales, serán efectivamente aplicados en proyectos ambientales. Pero si bien es cierto que de esta forma se minimiza la presión inflacionaria, en la práctica, eso significa convertir pagarés de la deuda externa en pagarés de la deuda interna, y no en recursos para proyectos ambientales. En síntesis, pareciera justificado cuestionar, desde una perspectiva económica, otorgar un subsidio a la banca y a las organizaciones internacionales para la preservación de la flora y fauna cuando las prioridades en materia de política ambiental abarcan un abanico mucho más significativo para los países de la región y, al mismo tiempo, ésta atraviese un período de grave crisis de desarrollo y de escasez de recursos financieros.

Conviene recordar también, en desmedro de las operaciones de canje, que los resultados prácticos son despreciables tanto para la solución de la crisis de la deuda como para el surgimiento de un estilo de desarrollo ambientalmente sustentable. Se ha mencionado, por ejemplo, que hasta la fecha las operaciones de canje en la región alcanzan un total cercano a los 100 millones de dólares. Ahora bien, eso representa menos de 0.025 por ciento de la deuda latinoamericana a fines de 1991, y un 0.08 por ciento de los 125.000 millones de dólares que de acuerdo con las estimaciones del Secretario-General de la Conferencia de Río, Maurice Strong, constituyen los requerimientos financieros anuales (por un período de siete años) para cumplir con los objetivos del desarrollo sustentable contenidos en la "Agenda 21". Esto sin considerar, además, que las propuestas más recientes significan un aporte de recursos aún menores: como se vió en el caso de Brasil, sólo un 6 por ciento de los intereses anuales de los bonos se destinará en definitiva a proyectos de preservación ambiental. ¿Que se propone hacer respecto de los restantes 99.075 por ciento? Aunque se contra argumentara que si bien el canje sería despreciable en términos del endeudamiento global, este puede tener significación en algunos casos nacionales, la realidad sigue exigiendo una solución global, lo que significa sustituir la interrogante anterior por otra: ¿el canje de deuda por naturaleza conduce a una solución global, concertada, para la crisis de endeudamiento, y a la vez promueve el desarrollo sustentable? La respuesta pareciera ser negativa.

Desde luego, los esquemas "deuda-naturaleza" no conducen a ningún cambio en el estilo de desarrollo vigente. Por el contrario, asume implícitamente que es posible, vía las soluciones que ofrece el mercado, corregir "eventuales" insuficiencias del estilo dominante, en circunstancias que todas las negociaciones en el largo trecho a Río-92 parten de la base de que se requiere de un cambio dramático en los padrones --insustentables, del punto de vista socioambiental-- de producción y de consumo, bien como de las reglas del comercio internacional y del sistema financiero, todo lo cual resulta imposible de lograr a través de esquemas del tipo "business as usual". De hecho, se estaría legitimando un proceso de endeudamiento que, hay que reiterar, pone en tela de juicio el sustrato económico, político y hasta ético de muchas prácticas del sistema financiero internacional.

Lo anterior se ve agravado, en el caso específico de los canjes deuda-naturaleza, por la circunstancia de que no se han destinado recursos para proyectos de desarrollo sustentable. En efecto, hasta el momento, las operaciones de canje responden mucho más a la agenda ambiental del Norte, tanto de los gobiernos como de las organizaciones preservacionistas, que a las prioridades de los pueblos y gobiernos del Sur. Para los primeros, sí, hace sentido invertir millones de dólares en la preservación de un área rica en biodiversidad, empero para los últimos existen quizás situaciones de deterioro medioambiental agudo y que requieren de tratamiento inmediato. Asimismo, se estamos hablando de desarrollo sustentable, los proyectos no deberían restringirse a la preservación sino a actividades de más largo aliento, tales como los que combinen la conservación con el uso de los recursos en forma sustentable y tomando en cuenta las necesidades básicas y las características de organización social de la comunidad local. Aunque se aduciera que se trata apenas de una etapa

inicial, y que las actuales conversiones en preservación ambiental se extenderán a actividades de desarrollo sustentable, vale reiterar que el principal actor detrás de las operaciones de canje --el movimiento ambientalista internacional-- tiene una agenda casi exclusivamente preservacionista, en circunstancias en que, como se ha tenido la oportunidad de constatar en este trabajo, los problemas ambientales de América Latina relacionados con la contaminación y la pobreza tienen prioridad sobre la preservación de santuarios naturales. Aún en relación a éstos, la prioridad está dada por la conservación, más que la preservación pura y simple.

Por último, existen fundados motivos para temer que la conversión deuda-naturaleza comprometa la autonomía de las entidades nacionales de defensa del ambiente, a través del enlace con los circuitos financieros internacionales y con la agenda de los movimientos internacionales de preservación ambiental. Este ha sido uno de los motivos que llevó a las organizaciones no gubernamentales de América Latina presentes al encuentro regional de Las Leñas (19 de abril de 1991) a recomendar, en lo que se refiere a los canje de deuda por naturaleza, la suspensión de todas las iniciativas, "mientras no se establezca una política nacional y regional al respecto". Añade también la "Declaración de los Andes" que todo proyecto de canje de deuda por naturaleza debe asegurar la plena participación de las comunidades locales y ser sujeto a la aprobación de las mismas. Asimismo, esos proyectos "no podrán significar el otorgamiento de derechos de gestión y propiedad sobre dichos territorios ni sobre las áreas naturales protegidas".

3. La "Iniciativa para las Américas"

Otra iniciativa importante y que también ha contribuido para el "enverdecimiento" de la deuda externa ha sido el proyecto denominado "Iniciativa para las Américas", que fue anunciado por el presidente estadounidense George Bush en 27 de junio de 1990. El programa esbozado por el Presidente Bush contiene un conjunto de propuestas relacionadas con el comercio internacional, las inversiones extranjeras y la deuda externa. Para crear un clima favorable a la nueva inversión, se reconoce que es necesario aliviar la carga representada por la deuda. Para tal fin, sobre todo de ayudar a países pequeños que tienen obligaciones elevadas con entidades oficiales, se proponen mecanismos para reducir la deuda oficial de América Latina con los Estados Unidos, en un volumen de 12.000 millones de dólares. Sin menospreciar la importancia de esta iniciativa para la reducción de la deuda, no cabe duda que la propuesta se dirige prioritariamente a facilitar la creación de una zona de libre comercio en todo el continente (CEPAL, sept. 1990).

La relación entre la Iniciativa para las Américas y el medio ambiente se establece por el hecho de que la propuesta incluye, además del fomento de los canjes deuda-naturaleza, un programa de reducción de la deuda bilateral de los países de la región con el gobierno estadounidense, y la creación de un fondo para financiar proyectos ambientales en los países que se integren al programa. Independiente de las propuestas relacionadas específicamente con el tema ambiental, entre los argumentos contrarios a iniciativas como la del Presidente Bush, se incluye el de que, desde una perspectiva exclusivamente comercial (tal como se prioriza en la Iniciativa Bush), un acuerdo de libre comercio podría incentivar a que los países de la región se especializaran en actividades con mayor impacto negativo en el medio ambiente. En efecto, aunque no existe evidencia empírica respecto a un aumento de la inversión extranjera desde Estados Unidos motivado por la existencia de un nivel más estricto de regulación ambiental en ese país, es posible que países con regulaciones menos exigentes se especialicen en actividades productivas más "intensivas" en contaminación, resultando en niveles más pronunciados de deterioro ambiental 15/

Otro impacto negativo que podría resultar de la Iniciativa para las Américas tiene relación con la exploración de las ventajas comparativas que subyacen en un tratado de libre comercio. Es sabido que, históricamente, los países latinoamericanos se han insertado en la economía mundial a partir --además de los bajos niveles salariales y de otros aspectos económicos-- de la explotación de su abundante patrimonio de recursos naturales. Eso podría significar que los países de la región se verían incentivados a especializar sus exportaciones en bienes intensivos en recursos naturales, explotando en forma aún más intensiva su ya sobreexplotada biodiversidad. Si bien ese incentivo podría ser contrarrestado a través del incremento del valor agregado de las exportaciones y la consecuente reducción del componente "natural" de estas, habría que complementar la Iniciativa Bush con una reforma de los aranceles estadounidenses, en la medida que los niveles actuales podrían en muchos casos eliminar el incentivo al incremento del valor agregado.

Pero han sido vehiculadas también reticencias de orden macroeconómico y sociopolítico con relación a la Iniciativa Bush (Schatan y otros, 1991). La principal de ellas se refiere a los requisitos económicos establecidos para que los países de la región se incorporen al libre comercio con los Estados Unidos, a saber:

- Que el país haya pactado un programa de reformas macroeconómicas, de "ajuste" estructural, con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Mundial;
- Que se lleven a cabo reformas fiscales, tributarias y otras tendientes a la liberalización de las condiciones para las inversiones extranjeras;
- Que se establezca, junto a la banca comercial acreedora, un programa satisfactorio de reducción de la deuda o del servicio de ésta.

Una vez cumplidas esas condiciones, el país podría candidatarse a la reducción de su deuda bilateral con los Estados Unidos. Con posterioridad al convenio de reducción de la deuda, se pasaría a negociar lo que se ha denominado "Estructura de Acuerdos sobre el Medio Ambiente", a través del cual los intereses (de un 2.5 por ciento anual), calculados sobre la base de los montos de reducción de la deuda, serían destinados en moneda local al fondo para la protección del medio ambiente, mencionado anteriormente. Estimativas preliminares indican que el monto disponible en tales fondos sería del orden de los 10 millones de dólares al año. De ser así hay razón en argumentar que el impacto de la Iniciativa para las Américas sería mucho más político que ambiental, en la medida en que vía el "enverdecimiento" de la deuda se estaría, de hecho, comprometiendo nuevos actores sociales --las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente-- con la aplicación de las reformas estructurales tradicionalmente defendidas para el tratamiento de la deuda externa, tanto por los organismos financieros internacionales como por la banca comercial (lo que se ha denominado anteriormente como el enfoque "business as usual").

El argumento político, defendido muchas veces en tono emocional, se refiere, por último, al hecho de que la "Comisión para la Protección del Medio Ambiente en las Américas", pese a incluir la participación de representantes de organizaciones ambientalistas, será nombrada por el presidente estadounidense, lo cual, a juicio de muchos, constituye un acto de "neocolonialismo ambiental" (véase, por ejemplo, los textos que componen el trabajo mencionado en Schatan y otros, 1991, op.cit). No ha sido otra la motivación de las ONG presentes al encuentro de Las Leñas para, considerando que los mecanismos de gestión de los recursos tienen importantes implicaciones para la soberanía de los

países latinoamericanos, "rechazar en forma absoluta el esquema propuesto por la Iniciativa para las Américas en todos los países de la región".

V. COMENTARIOS FINALES A RAIZ DE LA CONFERENCIA DE RIO

Como tuvimos la oportunidad de subrayar, el dinamismo económico de la región ha sido posible, históricamente, a costa de la justicia social y del patrimonio natural de la región; muchas veces a costa incluso de la democracia. Las políticas "de ajuste" adoptadas para enfrentar los desequilibrios externos sólo agudizaron el deterioro de los estratos más desposeídos de la sociedad, así como el deterioro del medio ambiente y del patrimonio natural latinoamericanos; es más, sin al menos dar solución a la crisis financiera que las ha justificado. Se señaló también que al despertar amargo de la farrá desarrollista le correspondió a la región una profunda resaca política, puesto que la situación actual de América Latina representa la culminación de un proceso de crisis de competencia del aparato público en administrar los conflictos sociales provocados por el desarrollo capitalista, y su posible transformación en una crisis de legitimidad del Estado. En esas circunstancias advertíase el riesgo de que las alternativas de solución a la crisis del endeudamiento que no tomen en cuenta la crisis de legitimidad del sistema político a raíz de los verdaderos abismos sociales existentes en la región, y que pase de largo los graves problemas que afectan al medio ambiente latinoamericano, sólo perpetuarán las insuficiencias del estilo de desarrollo dominante.

Por otro lado, se ha podido constatar los graves signos de vulnerabilidad del ecosistema planetario, enfatizando empero la especificidad de América Latina en la crisis global del medio ambiente. Se recordó a ese respecto que si bien es cierto de que estamos todos en un mismo barco, y el mismo ya ha dado suficientes señales de que hace agua por todas partes, algunos de nosotros ocupamos posiciones dramáticamente distintas en él, habiéndose agrandado la brecha económica y ambiental entre el Norte y el Sur. No sólo la contribución del desorden ecológico regional para la agudización de los problemas ambientales del planeta es todavía marginal, sino que, además, la mayoría de los problemas que acaparan la atención internacional son de responsabilidad casi exclusiva del Norte. Lo anterior impone sustituir enfoques ingenuos, exclusivamente "preservacionistas", acerca de la sustentabilidad ambiental, por el reconocimiento de que los problemas ecológicos revelan disfunciones de carácter social y político como, asimismo, advienen de distorsiones estructurales en el funcionamiento de la economía. Es más, si lo que existe es un estilo de desarrollo donde la riqueza y el desperdicio conviven con la miseria y la marginación, a costa por supuesto de los ecosistemas naturales, no hay cabida tampoco para soluciones simplistas, mal disfrazando el sustrato político de los intereses de cada navegante.

En lo que dice relación específicamente con la deuda externa de la región, se ha concluido también que, no obstante el progreso importante registrado en materia de la deuda, el servicio de la misma continúa representando uno de los problemas estructurales más graves de América Latina, como se pone de manifiesto en la todavía alta relación entre la deuda y las exportaciones de la mayoría de los países, así como en el considerable peso de las obligaciones externas en los presupuestos de los gobiernos, que responden por 80 por ciento o más de las obligaciones totales. Asimismo, el precio de los pagarés de la deuda en los mercados secundarios sigue indicando que la banca comercial, los organismos financieros internacionales y los gobiernos de los países acreedores continúan aceptando, implícitamente, la hipótesis de que la deuda externa de la región no será servida en su totalidad.

Finalmente, se ha indicado que las iniciativas recientes de "enverdecimiento" de la deuda, es decir de entrelazar la solución (parcial) del problema del endeudamiento con la solución (parcial) de los problemas ambientales, deben ser entendidas en base a su carácter parcial. Ha sido justificado pues indagar si no será a la larga contraproducente invertir tiempo, recursos y poder en un proceso cuyo resultado es sabidamente limitado, mientras se producen efectos colaterales negativos para los países de la región. Por un lado, se estaría legitimando una deuda en el momento mismo en que la comunidad internacional, a través de la Conferencia de Río, reconoce la necesidad de un tratamiento global y concertado; por el otro, se estaría abriendo una cuña para la privatización del patrimonio natural, con importantes implicaciones para la soberanía de los países latinoamericanos en el manejo y uso de los recursos naturales. Eso adquiere importancia al constatar que el debate internacional ha evolucionado para un consenso respecto de la necesidad de soluciones pactadas y multilaterales, en que se distribuyan los costos tanto de la crisis de la deuda como de la crisis ambiental en forma equitativa y a la vez diferenciada, de acuerdo con la responsabilidad de los distintos actores en el origen mismo de ambos procesos. Propuestas como las de canje deuda-naturaleza o como la Iniciativa para las Américas, además de producir resultados prácticos que son despreciables tanto para la solución de la crisis de la deuda como para el surgimiento de un estilo de desarrollo ambientalmente sustentable, se basan en una comprensión equivocada de la realidad, al asumir que es posible, vía el mercado, corregir "eventuales" insuficiencias del estilo dominante, en circunstancias que todas las negociaciones en torno de la Conferencia de Río parten de la base de que se requiere de un cambio dramático en los padrones insustentables de producción y de consumo, principalmente en los países industrializados, bien como de las reglas del comercio internacional y del sistema financiero.

Ahora bien. Transcurridas casi dos décadas desde la Conferencia de Estocolmo, ha cambiado considerablemente la percepción del mundo en relación a los cambios globales. La percepción dominante en la actualidad es la de que los problemas del medio ambiente no pueden ser disociados de los problemas del desarrollo. Eso se ha visto consolidado en el establecimiento, por la Asamblea General de la ONU (Resolución 38/161), de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Presidida por la Primer Ministro de Noruega Gro Brundtland, el informe publicado en 1987 grafica muy bien la nueva perspectiva (Gro Harlem Brundtland, 1987). Haciendo eco a lo que fue en su tiempo una postura claramente identificada con los intereses del Sur, los debates se centraron en los estilos de desarrollo y sus repercusiones para el funcionamiento de los sistemas naturales, y llamaron la atención del mundo por la importancia de la cooperación y del multilateralismo para enfrentar los desafíos de finales del siglo. En respuesta a una solicitud de la Comisión Brundtland se creó en octubre de 1989 una Comisión Latinoamericana de Desarrollo y Medio Ambiente. Coordinada por los Directores de las Oficinas Regionales del PNUMA y del PNUD, así como por el Presidente del BID, formaron parte de la Comisión el Secretario-Ejecutivo de la CEPAL, los ex-Presidentes de Colombia, Ecuador y México, el Secretario General de la Comunidad Caribeña y destacadas personalidades de la región. Su informe, dado a conocer en el segundo semestre de 1990, hace hincapié en los vínculos entre riqueza, pobreza, población y medio ambiente. Finalmente, el documento preparado por la CEPAL para la Reunión Regional sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en 1991 en México y preparatoria para la Conferencia de Río, sigue la misma orientación de sus precursores, enfatizando empero la necesidad de armonizar los desafíos de tornar las economías latinoamericanas más competitivas, promover mayor equidad social e permitir la preservación de la calidad ambiental y del patrimonio natural de la región. Como resultado de la reunión de México, la Plataforma de Tlatelolco constituye un repertorio importante de las posiciones de los países latinoamericanos respecto de la Río-92 (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, 1990 y CEPAL, 1991).

Por lo que se advierte pues de los preparativos para la conferencia de 1992 en Brasil, están dadas las condiciones para que la región pueda transformar la situación de crisis en nuevas oportunidades de desarrollo, tal como sucedió con la crisis económica internacional de 1929. Si la Conferencia de Estocolmo buscaba encontrar soluciones técnicas para los problemas de contaminación, esta nueva ronda de discusiones tiene por objeto examinar estrategias de desarrollo a través de "acuerdos específicos y compromisos de los gobiernos y de las organizaciones intergubernamentales, con identificación de plazos y recursos financieros para implementar dichas estrategias" (Naciones Unidas, Asamblea General, 1990). Como se ha señalado anteriormente, la propia Resolución 44/228 que convoca la conferencia afirma con claridad que "pobreza y deterioro ambiental se encuentran íntimamente relacionadas", y que la protección del medio ambiente no puede ser aislada de ese contexto. Añade también que la mayoría de los problemas de contaminación son provocados por los países desarrollados, cabiendo a éstos "la responsabilidad principal en combatirla"; que habrá que destinar recursos y tecnología para que los países subdesarrollados puedan también revertir su proceso de degradación ambiental; y que se impone una solución "eficiente y urgente" para el problema de la deuda externa, requisito indispensable para una estrategia de desarrollo sustentable. La Resolución 44/229 es igualmente tajante en relación a diversos aspectos relevantes para lo que se ha sugerido aquí. Reafirma, por ejemplo, que la importancia de integrar la dimensión ambiental en las políticas y programas de los gobiernos no debe dar cabida a la introducción "de una nueva forma de condicionalidad en la ayuda al desarrollo, o constituir un pretexto para barreras comerciales". Enfatiza también que un desarrollo sustentable "requiere cambios en el insostenible patrón de producción y de consumo, particularmente de los países industrializados".

Pese a la importante evolución del pensamiento mundial respecto de la crisis del desarrollo que se manifiesta en la crisis del medio ambiente, una evaluación general de las alternativas de abordaje de la deuda externa de la región --en sí misma o relacionándola con la crisis ambiental-- impone reconocer que no han habido grandes avances en la búsqueda de soluciones definitivas, ni tampoco novedosas. Pareciera que la comunidad internacional estuviera señalizando, bajo distintos enfoques, que no hay solución mágica para la crisis de la deuda. El recetario continúa obedeciendo a la farmacopea neoliberal, y sigue incluyendo las propuestas de ajuste estructural, de reducción del gasto público, y de mayor aperturismo en relación al comercio y a las inversiones extranjeras. La verdad de los hechos es que, con mayores o menores niveles de sofisticación, las alternativas de solución de la crisis suponen cambios todavía marginales en las instituciones y reglas del sistema financiero internacional. Es sabido, por ejemplo, pero frecuentemente olvidado, que la simple reducción nominal de los contratos de la deuda no elimina las restricciones macroeconómicas para la retomada del crecimiento, y menos todavía para una transformación del estilo vigente en pos de la sustentabilidad ambiental. El factor determinante, en ese caso, sigue siendo la estabilidad macroeconómica internacional vía la coordinación de las políticas nacionales de los países acreedores --puesto que factores como las tasas internacionales de interés y el crecimiento del comercio internacional son determinantes del equilibrio externo de los países deudores-- así como la apertura de los mercados a los productos de la región y precios de productos que reflejen sus costos ambientales de producción.

Por otra parte, la preservación de la cualidad del medio ambiente representa una inversión cuyo resultado es de difícil cuantificación, supone plazos dilatados, y involucra en muchas ocasiones responsabilidades globales. Puede que los recursos obtenidos a través de los esquemas actuales de conversión de la deuda, aún sin considerar que se destinan hasta la actualidad exclusivamente a proyectos de preservación, se figuren válidos *strictu sensu* para determinados proyectos o sectores. Aún así, si el nivel de endeudamiento tiene que ser contenido, y no existe "dinero nuevo", los dólares

financiados refluyen para el servicio de la deuda y los proyectos "financiados" en verdad se realizan en moneda nacional, a través del ahorro interno (o de la emisión). Por consiguiente, los recursos externos para ser utilizados en proyectos de restauración o mantención de la calidad del medio ambiente no pueden ser regidos exclusivamente por criterios de mercado. Tal como ha sucedido en períodos anteriores de crisis mundial, eso supone que se privilegie las donaciones y los préstamos altamente concesionales, principalmente en los proyectos de amplitud regional --tales como la reconversión industrial para sustitución del CFC o de gases que contribuyen al efecto invernadero. Como afirma la CEPAL, "resultaría inaceptable para los países de la región que el financiamiento externo proviniera de una "reasignación" de los créditos que están destinados al desarrollo económico; si el financiamiento externo para la sustentabilidad del desarrollo no es un ingrediente adicional del financiamiento, la nación receptora sufrirá un deterioro neto" (CEPAL, 1991 op cit. p.164).

En síntesis, si se trata de comprometer seriamente a los gobiernos y pueblos del mundo con la transición hacia un nuevo estilo de desarrollo ambiental y socialmente sustentable, no hay como escapar de imperativo de condonar una porción significativa de la deuda a cambio de una serie de metas socioambientales acordadas internacionalmente. Para tales propósitos, los gobiernos de América Latina deberían embarcar en un esfuerzo concertado, en el marco de la Conferencia de Río, para que se condone la parte de la deuda que se originó de la alta abrupta de los intereses internacionales, y consonante con el deterioro en los términos de intercambio de la región. Simultáneamente, la parcela del endeudamiento que no fuera posible condonar de esa forma debería ser reducida en función de los precios del mercado secundario de los pagarés de la deuda.

Considerando, asimismo, que América Latina, con 8 por ciento de la población mundial, concentra el 23 por ciento de la tierra potencialmente arable, el 31 por ciento del agua utilizable, el 23 por ciento de los bosques, el 46 por ciento de las selvas tropicales, el 40 por ciento de las especies vegetales y animales, el 20 por ciento del potencial de generación de energía renovable como la hidroelectricidad, así como una parte significativa de las reservas de minerales, las soluciones a la crisis actual deben necesariamente hacer justicia al aporte estratégico de la región para el desarrollo sustentable en escala mundial. Eso significa que las negociaciones a ser desarrolladas en las direcciones sugeridas deben asignar importancia al establecimiento, entre otros: de tratados y acuerdos internacionales sobre la utilización de la información contenida en la biodiversidad; de las condiciones de utilización de nuestro potencial genético en biotecnologías desarrolladas en los países industrializados; de las condiciones de importación de tecnologías adaptables a nuestros ecosistemas; bien como de precios de materias primas de la región que incluyan externalidades así como los costos de regeneración de los recursos naturales exportados.

Tal planteamiento encuentra su justificación, además del llamado actual por sustituir los intereses geopolíticos o de seguridad estratégica por un nuevo concepto de solidaridad entre todas las naciones, en uno de los principios más aceptados para la resolución de conflictos ambientales: el de que quien contamina paga. En efecto, si existe consenso de que los países industrializados son los principales responsables por el deterioro ambiental global, es natural suponer que éstos aúnen esfuerzos para solventar sus responsabilidades, lo cual incluye una solución definitiva para la deuda externa, así como la transferencia de tecnología y de recursos financieros para que los países en desarrollo puedan paliar los efectos de la crisis ambiental y promover la transición hacia un desarrollo sustentable.

Tal postura se fundamenta, por último, en la evolución histórica de la inserción de las economías latinoamericanas en la economía mundial. Como nos recuerdan algunas de las autoridades más destacadas de la región, la transferencia de capital hacia el exterior no comenzó en la década pasada. La revolución industrial se basó en gran medida en la explotación de los recursos no renovables de los propios países desarrollados, así como los de los países en desarrollo, de un modo que no reflejó su costo real en cuanto a las necesidades de conservación y sus consecuencias ambientales. El progreso de los países industrializados se basó, pues, en la deforestación y, en algunos casos, en la explotación de los recursos naturales. Al obrar así, esos países contrajeron una deuda ecológica con el mundo, que entraña ahora la obligación de apoyar el desarrollo, a fin de no deteriorar más el delicado equilibrio de la conservación y el medio ambiente atribuible a pasadas generaciones (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente, 1990, op.cit. p. viii). Eso pareciera aún más justificado si se reconoce el esfuerzo que ha hecho la región para cumplir con sus obligaciones externas, en medio de una crisis sin precedentes y en desmedro de la mejoría de la calidad de vida de las inmensas mayorías latinoamericanas. Proceder de otra forma, Keynes tiene razón, "sería abominable y detestable".

Notas

1/ Para mayores detalles en lo que se refiere específicamente a la sustentabilidad social del estilo de desarrollo vigente en América Latina, véase Guimarães R., (abril-junio 1990).

2/ Para el período 1950-1980, véase CEPAL (abril 1985); y CEPAL, División de Desarrollo Social (agosto 1986). Datos sobre los efectos sociales de la crisis en años recientes pueden ser encontrados en CEPAL (febrero 1988; marzo 1990a) y octubre 1991b); y CEPAL, División de Desarrollo Social (febrero 1987).

3/ PREALC (1988), p. 24. Se señala, asimismo, que las políticas de ajuste, en aras de seguir sirviendo integralmente la deuda, han sido posibles gracias a un deterioro considerable de la calidad de vida de los sectores subordinados: "la transferencia neta de recursos se ha efectuado casi en su totalidad a expensas de los trabajadores, cuyo ingreso se redujo en 4.8 por ciento del PIB" (p. 21). Véase también Cornia, G., Richard Jolly y Frances Stewart (1987).

4/ De acuerdo con el mencionado estudio de CEPAL, son considerados indigentes aquellos hogares que aun si gastaran todos sus ingresos corrientes en alimentación no lograrían adquirir una canasta básica de alimentos, en tanto que se considera pobres a los hogares cuyos ingresos son inferiores al doble del costo de dicha canasta.

5/ Es en ese sentido que debe ser entendida la afirmación de que se está produciendo una transformación de situaciones de subordinación a situaciones de exclusión social. La exclusión, por supuesto, no elimina la situación anterior de subordinación, fenómeno que se da entre clases sociales diferenciadas, pero la complejiza al introducir un tipo de relación social muy cercano al que caracteriza las vinculaciones entre estamentos o castas. Para citar sólo un ejemplo que diferencia una situación de la otra, en una situación de subordinación, entre clases, está siempre presente la posibilidad de movilidad social; en las relaciones entre "estamentos" o "castas", basadas en una adscripción desigual de privilegios, no está presente esa posibilidad. Véase, por ejemplo, Weber, M., 1944.

6/ Mayores informaciones sobre los comentarios introducidos en esta sección pueden ser encontrados en Guimarães, R., (abril-mayo 1990), pp.45-81.

7/ No todas las sociedades latinoamericanas se encuadran en esta descripción. Existen países (Costa Rica) en que el patrimonialismo no tuvo una base material para su consolidación, por la ausencia de grandes propiedades de tierra; y existen otros (Argentina) donde su inserción en la economía mundial impidió que el patrimonialismo pudiera desarrollarse en toda su plenitud.

8/ Este argumento ha sido elaborado inicialmente en Guimarães, R., (julio 1984). Para una interpretación cercana a ésta, pero explorando además las relaciones entre una crisis coyuntural (cuya superación significa la reposición de la situación anterior), y orgánica (cuyo desenlace supone el cambio de los ejes políticos e ideológicos), véase Debrun, M., 1983.

9/ Los acontecimientos recientes en países como Venezuela (intento de derrocar al gobierno desde afuera del sistema político) y Perú (la suspensión *de facto* del orden democrático, pero desde adentro del sistema político), bien como la inestabilidad "congénita" de construir un orden democrático en algunos países de Centroamérica y del Caribe (Nicaragua, Haití) deben ser entendidos como manifestaciones de la aludida crisis de legitimidad.

10/ Los comentarios introducidos en esta sección se basan en Roberto P. Guimarães, "La ecopolítica del desarrollo sustentable": una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente", Russell, 1990, pp. 59-95.

11/ Las implicaciones de este desastre ecológico sin paralelo en la historia de los desastres "naturales", tanto para el conocimiento científico como para las actividades productivas, son realmente aterradoras. Como nos dice Edward O. Wilson, para la ciencia "es como tener la astronomía sin saber dónde están las estrellas". Respecto del uso económico de las características de diferentes especies, es Thomas Lovejoy quien nos hace recordar que "los ingenieros geneticistas no crean nuevos genes, ellos simplemente reordenan los ya existentes". Ambos citados por Murphy, J., (1986).

12/ Véase además CEPAL, (marzo 1990b).

13/ Schilling P., 1991 (pp. 13-57). En relación a los argumentos jurídicos respecto de la deuda, es el mismo Paulo Schilling quien reproduce las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Deuda Externa, organizada por asociaciones internacionales de juristas y llevada a cabo en São Paulo en diciembre de 1986: "muchos de los contratos son ilícitos, por herir los principios y normas consagrados en el derecho internacional y en los ordenamientos jurídicos internos no sólo de los países deudores, sino también de los propios países acreedores" (p. 18).

14/ Para una evaluación general de éstos, véase: Hansen S. (febrero 1988); Biomass Users Network (abril 1991); Dogsé P., y Bernd von Droste, (octubre 1990); e Instituto de Ecología Política, (1991).

15/ Para un análisis de éste y de otros argumentos relacionados con la Iniciativa Bush, véase Gómez-Lobo, A., 1992.

Bibliografía

- Biomass Users Network, (abril 1991) Estudio sobre la reducción de la deuda externa para promover la conservación de los recursos forestales, San José, FAO.
- Boulding, Kenneth, (1966) "The economics of spaceship Earth", en Environmental quality in a growing economy, Henry Jarrett, ed., Baltimore, The John Hopkins University Press, pp. 3-15.
- Brown, Lester y otros, (1990), State of the world, 1990: A Worldwatch Institute report on the progress toward a sustainable society, Nueva York, W.W. Norton.
- CEPAL, (abril 1985) Crisis y desarrollo: presente y futuro de América Latina y el Caribe, Vol.I, Transformación y crisis: América Latina y el Caribe, 1950-1984, (LC/L.332) (Sem.22/3), Santiago de Chile.
- _____, División de Desarrollo Social (agosto 1986) Transformación estructural, movilidad ocupacional y crisis social en América Latina, 1960-1983 (LC/R.547), Santiago de Chile.
- _____, División de Desarrollo Social, (febrero 1987) La crisis del desarrollo social: retos y posibilidades, (LC/L.413) Santiago de Chile.
- _____, (febrero 1988) Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación, LC/G.1488(Ses.22/3)/Rev.1, Santiago de Chile.
- _____, (marzo 1990a) Transformación productiva con equidad: La tarea prioritaria de América Latina y el Caribe en los años noventa, LC/G.1601(SES.23/4), Santiago de Chile.
- _____, (marzo 1990b) América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda, (LC/G.1605) (SES.23/5), Santiago de Chile.
- _____, (abril 1990) División de Estadística y Proyecciones, Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta, Santiago de Chile, (PNUD-RLA/86/004).
- _____, (1990) División de Estadística y Proyecciones "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta", Notas sobre la economía y el desarrollo, julio-agosto N° 494/495.
- _____, (septiembre 1990), División de Comercio Internacional, América Latina frente a la Iniciativa Bush: Un examen inicial (LC/R.924), Santiago de Chile.
- _____, y PNUMA (1990) El Reto Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, p. 41.

- _____, (octubre, 1991a) División de Desarrollo Social, Panorama social de América Latina, 1991 (LC/G.1688), Santiago de Chile, pp. 17-23.
- _____, (octubre 1991b) La equidad en el panorama social de América Latina durante los años ochenta, LC/G.1686.
- _____, (diciembre 1991) "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1991," Notas sobre la economía y el desarrollo, N° 519/520.
- _____, (1991), El desarrollo sustentable: Transformación productiva, equidad y medio ambiente, Santiago de Chile, CEPAL.
- Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y Caribe, (1990) Nuestra propia agenda, Washington, BID.
- Cornia, Giovanni, Richard Jolly y Frances Stewart, (1987) Ajuste con rostro humano: Protección de los grupos más vulnerables y recuperación del crecimiento, Barcelona, UNICEF/Siglo Veintiuno.
- Debrun, Michel, (1983) A conciliação e outras estratégias, São Paulo, Brasil.
- Devlin, Robert, (noviembre 1991) "Canje de deuda por naturaleza: La necesidad de una nueva agenda", CEPAL, Documentos de Trabajo, N° 3, Santiago de Chile,.
- Dogsé, Peter y Bernd von Droste, "Debt-for-nature exchanges and biosphere reserves: Experience and potential", MAB Digest, N° 6, octubre 1990.
- Gibbon, Edward (1909), The history of the decline and fall of the Roman Empire, siete volúmenes, editado por J. B. Bury, Londres, Methuen, 4:173.
- Gómez-Lobo, André (1992) La Iniciativa para las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente, Santiago de Chile, CIEPLAN/FLACSO.
- Gro Harlem Brundtland (1987) Our common future: From one Earth to one world, Nueva York, Oxford University Press.
- Guimarães, Roberto P. (julio 1984) "Implicaciones político-sociales del desarrollo económico brasileño en el siglo XX (¡Quién lo diría, que Marilyn Monroe iba terminar sus días en Pudahuel!)", doc. mimeo, CEPAL, Santiago de Chile.
- _____, (abril-mayo 1990) "El Leviatán acorralado: Continuidad y cambio en el papel del Estado en América Latina", Estudios Internacionales, N° 63, pp. 45-81.
- _____, (abril-junio 1990), "Desarrollo con equidad. ¿Un nuevo cuento de hadas para los años noventa?", Revista Latinoamericana de Planificación N° 89, pp. 7-76

- _____, (1990), "La ecopolítica del 'desarrollo sustentable': Una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente", El sistema internacional y América Latina: La agenda internacional en los años '90, Roberto Russell, ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 59-95.
- Hansen Stein, (febrero 1988) "Debt for nature swap: Overview and discussion of key issues", Banco Mundial, Environment Department Working Papers, N° 1.
- Instituto de Ecología Política, (1991) Deuda externa y medio ambiente en América Latina, Santiago de Chile, Circuito Editor Ecológico Latinoamericano e IEP.
- Keynes, John Maynard, (1971) The Economic Consequences of Peace, Londres: MacMillan, The collected writings of John Maynard Keynes, Vol. II, p. 142.
- Miller, G. Tyler, (1979) Living in the environment, Belmont, California, Wadsworth Publishing Company.
- Molina, Sergio, (diciembre 1982) "La pobreza: Descripción y análisis de políticas para superarlas," Revista de la CEPAL, N° 12, Santiago de Chile, pp. 93-117.
- Murphy, Jamie (1986), "The quiet apocalypse: Biologists warn that a mass extinction is happening now", Time, 11-octubre, p. 80.
- Myers, Norman, (Primavera 1989):23-41, "Environment and Security", Foreign Affairs 74, p. 40.
- Naciones Unidas, Asamblea General, (febrero 1990). Preparations for the United Nations Conference on Environment and Development (A/Conf.151/PC/2).
- PREALC, (1988) Deuda social: ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago de Chile, PREALC.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), (1989) Environmental Perspective to the Year 2000 and Beyond, Nairobi.
- Russell, Roberto (1990) El sistema internacional y América Latina: La agenda internacional en los años '90, ed. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; Roberto Guimarães en "La ecopolítica del 'desarrollo sustentable': Una visión latinoamericana de la agenda global sobre el medio ambiente", pp. 59-95.
- Schatan, Jacobo y otros, (diciembre 1991) "Por una Iniciativa de los Pueblos de las Américas: Análisis y propuestas alternativas a la Iniciativa para las Américas del gobierno estadounidense", doc. mimeo., Santiago de Chile, IEP/SOCHEP/PIRET/PRIES-CONO SUR.
- Schilling, Paulo R., (1991) "A origem, a evolução, a crise e as consequências econômicas e sociais da dívida externa", en Paulo Schilling, Maurício Waldman y Paulo D. Cruz, Conversão da dívida e meio ambiente, São Paulo, CEDI/Global Editora, pp. 13-57.
- Taylor, Cf. Lance y Edmar Bacha, (mayo 1976) "The inequality spiral: A first growth model for Belindia," Quarterly Journal of Economics 90:197-218.

Tolba K., Mostafa, (1984):48, citado en Udo E. Simonis, "Environmental Crisis: The missing dimension in the North-South dialogue", Economics 30 .

Walton, Susan, (septiembre 1980):631 "Global 2000 Projects Grim Future, BioScience 30.

Ward, Barbara, (1972) y René Dubos, Only one Earth: The care and maintenance of a small planet, Nueva York, W. W. Norton.

Weber, Max, (1944) Economía y sociedad: Esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica.