

RESTRINGIDO

E/CEPAL/R.212

Marzo de 1980

ORIGINAL: ESPAÑOL

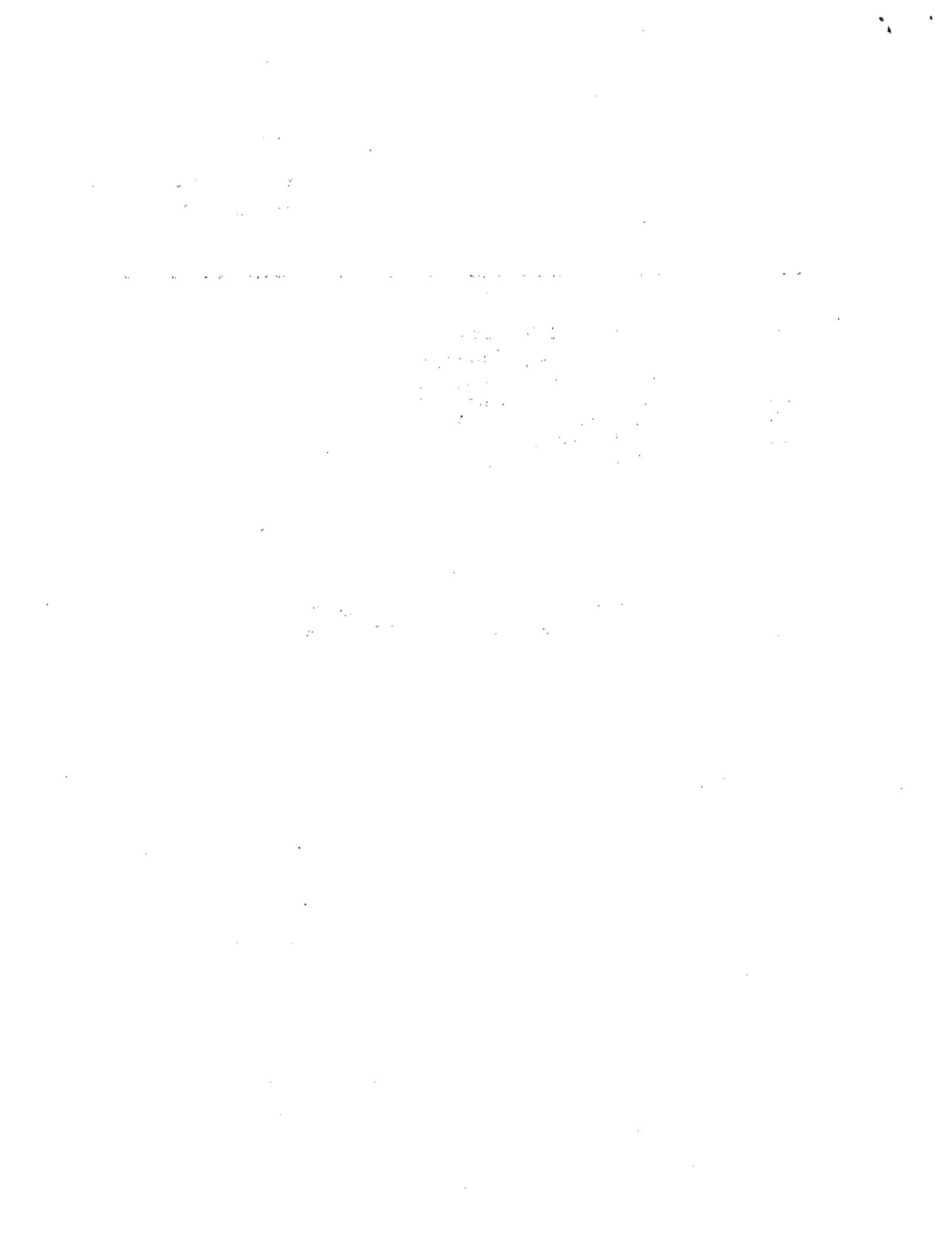
C E P A L

Comisión Económica para América Latina

Taller Latinoamericano sobre Estadísticas
Ambientales y Gestión del Medio Ambiente,
auspiciado por la Comisión Económica para
América Latina y la Oficina de Estadísticas
de las Naciones Unidas (UNSO)

Santiago de Chile, 7 al 11 de abril de 1980

PROPUESTA DE ESTUDIOS SOBRE LA GESTION DEL
MEDIO AMBIENTE EN AMERICA LATINA



INDICE

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1
I. <u>Primera parte</u>	4
A. Enfoque	4
B. La dimensión ambiental en los objetivos estratégicos	6
II. <u>Segunda parte</u>	11
A. La gestión y el estado del ambiente	11
B. Estadísticas ambientales e indicadores ambientales estratégicos	15
<u>Anexo I</u>	18
Relación ilustrativa de trabajos especializados de incorporación de la dimensión ambiental en sectores y aspectos específicos de alcance regional	18
<u>Anexo II</u>	20
Síntesis del esquema preliminar de objetivos del desarrollo latinoamericano en el marco de la nueva estrategia internacional del desarrollo	20
<u>Anexo III</u>	22
Esquema del estudio propuesto sobre "La gestión del medio ambiente en América Latina..	22
<u>Anexo IV</u>	23
Notas sobre los indicadores ambientales estratégicos	23

/Introducción

Introducción

La Oficina de Estadística de Naciones Unidas (UNSO) avanza un proyecto mundial para establecer, con apoyo del PNUMA y en cooperación con las comisiones regionales, un sistema que contribuya a desarrollar estadísticas ambientales en los países y facilite su difusión internacional. Por su parte la CEPAL, a través de la Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente, que también tiene apoyo del PNUMA, recibió, entre otros, el encargo de mantener una evaluación del estado del medio ambiente de la región en sus relaciones más relevantes para el proceso del desarrollo y con el consiguiente apoyo estadístico. Estas circunstancias dieron origen a un programa complementario mediante el cual la UNSO recibiría de la CEPAL orientaciones respecto de necesidades regionales en materia de estadística ambiental y recíprocamente la CEPAL recibiría colaboración de información estadística para su propio trabajo.

Al emprender la CEPAL la tarea de definir el método y el ámbito de su trabajo, estimó que, dado los recursos disponibles, era prudente abordar esta tarea en forma gradual y selectiva. Tomó también esta oportunidad para activar el proceso institucional de incorporación de la dimensión ambiental en sus tareas habituales vinculadas con las políticas y estrategias de desarrollo de la región.

En 1974-1975 la CEPAL realizó el trabajo sobre "El medio ambiente en América Latina" (E/CEPAL/1018) que fue una presentación de los principales problemas regionales de los asentamientos humanos y del manejo de los recursos naturales orientada a incrementar la capacidad institucional para superar estos problemas. Desde entonces ha habido una significativa evolución en el enfoque de las consideraciones ambientales para los fines de la CEPAL, a la cual han contribuido, entre otros, los proyectos sobre "Estilos de desarrollo y medio ambiente" en el campo conceptual y de diagnóstico ^{1/} y sobre "Manejo ambiental

^{1/} Véase "Informe del Seminario sobre Medio Ambiente y Estilos de Desarrollo", E/CEPAL/Proyecto 2/G.1, enero de 1980.

en el Gran Caribe" ^{2/} en el campo operativo, así como los cursos que ha conducido en cooperación con el ILPES y el CIFCA.

En la actualidad la CEPAL se encuentra empeñada en continuar avanzando en el esclarecimiento de aspectos conceptuales de la relación medio ambiente y desarrollo, en el examen de experiencias prácticas y en la elaboración del instrumental para el diseño de políticas y programas de desarrollo en la región que incorporen adecuadamente la dimensión ambiental. Se procura realizar esta tarea a través de varias actividades: las que realizan en sus campos de acción las diversas divisiones y órganos del sistema, la continuación del proyecto sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente, las actividades vinculadas con planificación y medio ambiente que avanza el ILPES, así como también las que se refieren a la estadística y la evaluación ambiental en el programa que se ha concertado con la UNSO.

Consciente de las limitaciones que tendría un trabajo sobre el estado del medio ambiente que se apoyara en criterios evaluativos no suficientemente madurados y de difícil cuantificación, la CEPAL ha preferido concentrar sus recursos en el examen de experiencias seleccionadas en materia de gestión ambiental. Esta evaluación debería contribuir a comprender mejor la naturaleza de los problemas envueltos y a iniciar un conocimiento sistemático del panorama de la gestión ambiental en la región, reflejándolo en indicadores claves del estado del medio ambiente que interesen a los encargados de tomar decisiones para el desarrollo.

Esto es lo que se describe en el presente documento, que ha sido preparado para ser discutido en el Taller latinoamericano sobre estadísticas ambientales y gestión del medio ambiente, organizado conjuntamente por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas y la Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente de la CEPAL.

^{2/} Véase "Informe sobre la Reunión de Expertos Nombrados por los gobiernos sobre el Plan de Acción para el Manejo Ambiental en el Gran Caribe", 28 de enero al 1º de febrero de 1980.

Partiendo de una propuesta sobre el enfoque que correspondería a la CEPAL para incorporar la dimensión ambiental en sus actividades, el documento plantea una orientación general para dos de las tareas básicas asignadas a su Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente, relativas al estado del medio ambiente en América Latina y al programa complementario UNSO/CEPAL sobre estadísticas ambientales 3/.

Dicho enfoque, cuyas principales características se exponen en la primera parte del presente documento, así como las orientaciones de las tareas citadas que de él se derivan, incluidas en la segunda parte, constituyen propuestas preliminares que no comprometen necesariamente la posición institucional de la CEPAL.

De la confrontación de ideas entre planificadores y estadísticos, la CEPAL espera obtener valiosas orientaciones para establecer el programa definitivo de actividades de su Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente, para incorporar en todas sus divisiones las consideraciones más relevantes sobre esta nueva dimensión y, en particular, para avanzar en el desarrollo del programa complementario sobre estadísticas ambientales.

3/ Véase "Programa de actividades de la CEPAL, 1980-1981", programa 270, medio ambiente y "Estadísticas Ambientales-Estado del Ambiente", E/CEPAL/R.199.

I. Primera parte

Propuesta de enfoque sobre la incorporación de la dimensión ambiental en las tareas de la CEPAL

A. Enfoque

El enfoque de la incorporación de la dimensión ambiental en las tareas de la CEPAL es, a nivel regional, similar al que se plantea en los organismos responsables de la promoción del desarrollo económico y social a nivel de cada país.

Una interrogante principal es cómo manejar mejor el medio físico para satisfacer las necesidades prioritarias del desarrollo. Es decir, cómo apropiarse del medio, cómo transformarlo y cómo conservarlo de modo de lograr al menor costo un mayor, mejor y más sostenido aprovechamiento de sus potencialidades y un mayor control de sus restricciones, en función de los intereses, necesidades y valores de la población de la región y de las características específicas de su realidad física. Recíprocamente, la otra interrogante principal es cómo diseñar las estrategias y políticas de desarrollo que aseguren esta apropiación, aprovechamiento y conservación adecuadas del medio.

Estas interrogantes implican asumir y conducir en forma deliberada los procesos que intervienen en las relaciones entre la sociedad y el medio, particularmente los cambios tecnológicos, organizativos y culturales, y se traduce en la adopción de nuevos criterios de gestión ambiental, la que se entiende aquí en el sentido de manejo de la dimensión ambiental en la actividad de desarrollo económico y social. Estos criterios deberían permitir:

a) una mejor adecuación y un tratamiento diferenciado de las políticas y acciones de desarrollo en función de la diversidad, especificidad y complementariedad de los ecosistemas propios de la región;

b) una mejor utilización de los recursos físicos disponibles para satisfacer las necesidades internas y de intercambio, el desarrollo de nuevas fuentes propias de materia y energía y el incremento de la capacidad de las generaciones futuras para seguirlos desarrollando;

/c) el

c) el manejo racional e integrado de los flujos de materia y energía en el proceso de producción y consumo y de los intercambios entre éste proceso y el medio de sustentación; en especial, favoreciendo el uso de recursos internos, renovables, abundantes y de bajo costo y el ahorro de los que no lo son y los procesos que generen menos residuos, residuos reciclables y de potencial contaminante menor del permisible;

d) un uso más apropiado, diversificado y flexible del espacio ocupado y de los asentamientos existentes; el control del deterioro y la recuperación de áreas marginales y un mejor control de los cambios sucesivos de uso del suelo; mejores criterios de localización de actividades, infraestructura y población y un acceso e incorporación más eficiente de nuevas áreas productivas ^{4/}.

Este enfoque tiene una importancia fundamental para América Latina que, como otras regiones en desarrollo, enfrenta una inercia de dependencia histórica que no sólo ha afectado el destino y los modos de apropiación, aprovechamiento y transformación del medio físico, sino que ha limitado la capacidad interna para impulsar y controlar los procesos tecnológicos, organizativos, culturales y de intercambio que median en las relaciones sociedad/ambiente.

Desde esta óptica, la incorporación de la dimensión ambiental se plantea como una tarea integrada a las demás actividades de la CEPAL y no como un sector distinto de actividad. No se trata de abordar un nuevo "sector" del desarrollo, sino de comprender y manejar una nueva dimensión de los problemas básicos del desarrollo económico y social en todos sus sectores.

^{4/} Estos criterios normativos de gestión se presentan como hipótesis que sintetizan las principales propuestas que al respecto se han planteado en las discusiones sobre las relaciones entre desarrollo y medio ambiente. Su integración a los demás criterios que intervienen en las decisiones sobre políticas y acciones de desarrollo puede implicar importantes ampliaciones o modificaciones, como puede apreciarse, en términos generales, en el informe citado del Seminario sobre medio ambiente y estilos de desarrollo y, en términos específicos, en algunos de los trabajos incluidos en el Anexo I.

/Superar aquella

Superar aquella inercia es una empresa de gran envergadura y de largo aliento que induce a adoptar una perspectiva muy selectiva y de largo plazo en la incorporación de esta nueva dimensión. Dado que diversos organismos regionales han iniciado este esfuerzo en sus respectivos campos de acción especializada 5/, la tarea de la CEPAL debería centrarse en las consideraciones ambientales más relevantes para el cumplimiento de objetivos estratégicos de desarrollo de carácter intersectorial y en las relaciones sociedad/ambiente cuyos cambios operen, se perciban y se justifiquen en lapsos relativamente largos.

B. La dimensión ambiental en los objetivos estratégicos

Los objetivos de desarrollo a largo plazo que los países de la región se plantean han empezado a ser analizados en el marco de la Nueva estrategia internacional de desarrollo. De acuerdo con el enfoque expuesto, la incorporación de la nueva dimensión no consiste en agregar un objetivo "ambiental" a esta estrategia, sino más bien en explicitar las consideraciones ambientales de mayor significación en los diagnósticos, proyecciones y propuestas que ella contemple; particularmente aquellas que permitan un tratamiento diferenciado acorde con las condiciones de los ecosistemas específicos de la región.

En una rápida revisión puede constatarse que algunos de los temas incluidos en el esquema de objetivos regionales para la nueva estrategia internacional 6/, tienen una vinculación directa con los criterios de gestión ambiental antes anunciados. Tal es el caso de los objetivos referidos a la conservación, ahorro y diversificación de fuentes de energía, a la plena movilización de los recursos materiales nacionales, a la formación de infraestructura, al mejoramiento de las condiciones

5/ Véase Anexo I.

6/ El esquema preliminar de metas y objetivos regionales para la nueva estrategia internacional de desarrollo se sintetiza en el Anexo II.

de salud y vivienda y al mejoramiento de los precios de los productos básicos. A estos cabría añadir temas como la conservación, ahorro y diversificación de recursos naturales que constituyen fuentes de otros materiales básicos como alimentos, agua, insumos agrícolas e industriales, el desarrollo tecnológico endógeno, los estilos de consumo, etc.

En los demás temas considerados en la estrategia, aunque la vinculación es menos directa, correspondería explicitar algunas implicancias ambientales relevantes que no sólo enriquecerían su contenido, sino que contribuirían decisivamente a concretar y especificar la correspondiente formulación de objetivos, a veces demasiado generalizadas o de poca relevancia para ciertas condiciones propias de la región. Esta tarea sería de responsabilidad de la división de la CEPAL a cuyo ámbito correspondan los distintos temas tratados en la estrategia, con el apoyo de la Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente. A título ilustrativo, y con el ánimo de reafirmar el enfoque expuesto, se sugieren algunas de estas consideraciones en términos generales y para distintos temas específicos de dicha estrategia.

En términos generales, el aporte más significativo consistiría en el tratamiento diferenciado de los objetivos de la estrategia, en función de la diversidad, especificidad y complementariedad de los ecosistemas de la región. No sólo porque los ecosistemas más importantes de la región permanecen aún mal conocidos y poco aprovechados en razón de la inercia histórica anotada; sino porque importantes objetivos y acciones de desarrollo se encuentran obstaculizadas o acarrear errores y costos que en algunos casos los hacen inviables, precisamente por una incomprensión o una falsa imagen sobre las características, potencialidades y restricciones de los ecosistemas regionales.

En estas circunstancias, el tratamiento diferenciado por ecosistemas plantea los mayores desafíos y los mayores estímulos para una tarea de largo plazo de identificación y creación de nuevas alternativas de gestión ambiental para el desarrollo. Puede decirse que en este empeño se centra gran parte de los objetivos y de las acciones concretas de los procesos de integración subregional, especialmente de los países /que comparten

que comparten los mayores ecosistemas de la región (en la zona andina, la cuenca amazónica, la cuenca del Plata, el Pacífico Sur, el Caribe y en Centroamérica).

Las consideraciones ambientales en los otros temas propuestos para la estrategia requieren de una selección previa, en función del avance de los conocimientos en la materia, del interés de los responsables (en los países y en la CEPAL) y de la información disponibles 7/. Sin embargo, con el fin de dar una idea del tipo de precisiones a los que contribuiría el presente enfoque, a continuación se proponen algunos ejemplos de los aspectos de la dimensión ambiental que podrían resultar relevantes al definir los objetivos estratégicos sobre dichos temas:

a) Sobre desarrollo económico:

- tipo de recursos naturales cuya dinamización y conservación facilitaría un crecimiento mayor y más estable del producto, una diversificación y articulación más consistente de la producción primaria e industrial y una transformación más rápida de ciertas economías;
- reformulación de criterios relativos a la "vocación" productiva de los ecosistemas predominantes de la región, a la luz de los nuevos conocimientos sobre su estructura y funcionamiento (v. gr.: ¿el trópico húmedo debería ser primordialmente agrícola, ganadero, forestal o silvoindustrial?);
- alternativas mayores de distribución espacial de las nuevas actividades productivas en función de las nuevas ventajas y restricciones locacionales comparativas derivadas del reordenamiento de la división internacional del trabajo, de las tendencias de evolución de los costos de insumos básicos y de transporte y de la distribución espacial preexistente.

7/ En un estudio metodológico piloto que se haría conjuntamente con el que se propone hacer la UNSO relativo a las estadísticas ambientales, se definiría adecuadamente esta selección y el tipo de consideraciones ambientales más relevantes para cada tema.

b) Sobre la autosuficiencia y el desarrollo social:

- potencialidades de recursos naturales internos para elevar el nivel de satisfacción de las necesidades materiales de toda la población según su tendencia de crecimiento y composición demográfica a largo plazo; particularmente para las necesidades de nutrición/salud, vivienda/saneamiento, energía, transporte y recreación;
- patrones de producción y consumo que favorezcan, en cada contexto, el uso de recursos naturales internos, renovables, abundantes y de bajo costo y el ahorro de los que no lo son, así como la disminución y el reciclaje de residuos;
- tipo de recursos físicos cuya movilización permitiría un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y la generación de mayor empleo; y patrones tecnológicos que permitan una elevación simultánea de la productividad de los recursos físicos y humanos;
- proporción de la acumulación e inversión destinada al desarrollo de recursos naturales y a la dotación de infraestructura;
- importancia relativa que tendrían los cambios en la propiedad de los recursos físicos y la ampliación de los bienes de consumo colectivo en el mejoramiento de la distribución del ingreso y de la riqueza;
- la apropiación, transformación y conservación de los valores de uso del medio físico como parte del afianzamiento de la identidad cultural y del desarrollo de estilos de vida propios;
- desarrollo científico y tecnológico y de formas organizativas, participatorias y educativas con miras a un mejor aprovechamiento de las condiciones ambientales propias y una gestión más racional de los recursos físicos;
- patrones de localización, uso de recursos y tecnologías que permitan reducir la magnitud y los costos de formación de infraestructura y que favorezcan la concentración espacial y la atención en servicios básicos de la población rural dispersa.

/c) Sobre

c) Sobre reestructuración de la economía mundial y la cooperación entre países en desarrollo:

- ecosistemas y recursos naturales compartidos y complementarios que pueden favorecer programas y proyectos de integración productiva y de abastecimiento, empresas multinacionales de industrias básicas y proyectos de integración fronteriza;
- prioridades comunes de desarrollo científico y tecnológico para incrementar las posibilidades de aprovechamiento de los grandes ecosistemas subutilizados, para lograr un uso más racional de los ecosistemas actualmente explotados y para mejorar el control de los riesgos naturales propios de la región;
- incidencia general en las relaciones entre América Latina y los países industrializados de los cambios mundiales en la valorización y el desarrollo de nuevos recursos naturales, de los avances tecnológicos en este campo y de las nuevas orientaciones de las corporaciones transnacionales en la materia;
- efectos sobre la apropiación, transformación y conservación de recursos naturales estratégicos y sobre las ventajas comparativas de localización de nuevas actividades productivas, derivadas de diferentes alternativas de política de intercambio, inversión y financiamiento externo;
- aspectos del intercambio de materias primas, de la apropiación de territorios y de los recursos naturales que requieren especial atención en las posiciones y negociaciones que, como región, desarrollan los países de América Latina.

Este tipo de consideraciones se aplica igualmente a las áreas de desarrollo global que conciernen a la CEPAL y a las seleccionadas en la investigación sobre Cooperación Horizontal en América Latina relacionada a los Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente (continuación del proyecto sobre Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente), pues ellas están incluidas en los objetivos de la estrategia internacional. Al respecto cabe recordar, como lo señala el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, que "las ideas centrales de lo que ha sido llamado el pensamiento y las áreas /de preocupación

de preocupación de la CEPAL podrían agruparse en los siguientes temas: relaciones centro-periferia, industrialización y desarrollo, papel del Estado y aspectos sociales del desarrollo" 8/.

II. Segunda parte

Propuesta de reformulación de los estudios y las estadísticas ambientales hacia la gestión ambiental

A. La gestión y el estado del ambiente

El enfoque y las consideraciones anteriores han llevado a proponer la reformulación de dos tareas asignadas inicialmente a la Unidad de Coordinación para el Medio Ambiente de la CEPAL, a saber: los estudios sobre el Estado del Ambiente en América Latina y el proyecto sobre Estadísticas Ambientales a realizar conjuntamente con la UNSO.

Los primeros se concebían como una evaluación periódica de los impactos causados al ambiente en el proceso de desarrollo y de la eficacia de las medidas de ordenamiento y protección ambiental adoptadas para controlar esos impactos. En cierto modo, debían actualizar el estudio sobre "El Medio Ambiente en América Latina" en el que se analizaron problemas de contaminación, tránsito, uso del suelo y falta de servicios y vivienda en diferentes categorías de asentamientos humanos así como problemas de deterioro de recursos naturales renovables en ecosistemas característicos de la región 9/. El proyecto sobre Estadísticas Ambientales por su parte, estaba concebido para apoyar en la producción de datos necesarios para evaluar el estado del ambiente.

Conforme al enfoque expuesto, la reformulación que se propone consiste básicamente en centrar los estudios asignados a la Unidad, en la evaluación de la gestión ambiental en vez del estado del ambiente,

8/ Véase notas del representante regional de la FAO sobre la reunión celebrada con el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, el 8 de marzo de 1979.

9/ Véase "El medio ambiente en América Latina" E/CEPAL/1018, 20 de agosto de 1976.

y en modificar, en consecuencia, el proyecto sobre estadísticas ambientales hacia la producción de datos sobre dicha gestión.

En ambos casos, se trataría de un trabajo muy selectivo y orientado principalmente a largo plazo. Entre los múltiples temas de gestión ambiental que podrían considerarse se seleccionarían aquellos que tengan mayor relevancia para:

- i) ayudar a definir y a dar concreción a los objetivos estratégicos de desarrollo económico y social de la región;
- ii) estimular la búsqueda de nuevas y más eficaces alternativas de gestión del medio físico para el logro de dichos objetivos;
- iii) facilitar un tratamiento diferenciado de los objetivos y acciones de desarrollo en función de la diversidad, especificidad y complementariedad de los ecosistemas de la región.

Esta selección correspondería a las divisiones de la CEPAL según el tipo de objetivos en los que resulte útil y relevante incorporar la dimensión ambiental, como se ha sugerido al comentar los temas de la nueva estrategia internacional. Hecha esta selección, se requeriría escoger las variables que faciliten la interpretación de las relaciones causa-efecto en la gestión hecha en el pasado en esos temas y las tendencias, oportunidades y desafíos que se plantean para la gestión ambiental futura.

Igualmente, se requeriría definir el período en el que convendría hacer el análisis y las proyecciones correspondientes ^{10/} y seleccionar los ecosistemas donde sería más necesario un tratamiento diferenciado de los objetivos y acciones de desarrollo a largo plazo. Dadas las dificultades que se presentan para delimitar estos ecosistemas, se propone concentrar los primeros estudios en cuatro ecosistemas muy agregados: las zonas áridas, de bosque húmedo tropical, de alta montaña y el Caribe. Estos ecosistemas, compartidos cada uno por varios países, cubren la mayor parte del territorio latinoamericano y albergan a la

^{10/} Véase el Anexo IV sobre indicadores ambientales estratégicos.

mayoría de su población, constituyen el escenario de la mayoría de los procesos de integración subregional e incluyen las áreas de desarrollo menor o menos adecuado de las fuerzas productivas. Además, abarcan las fronteras políticas entre casi todos los países de la región, pudiendo vincularse a proyectos de integración fronteriza. El Caribe, por otra parte, tendría un especial interés metodológico para este estudio, dada la alta sensibilidad que para el desarrollo de los países insulares tienen los factores físicos y la relativa facilidad para percibirla.

Todos los planteamientos hasta aquí esbozados son, desde hace un tiempo, materia de interés y preocupación en diversos países de América Latina y han dado origen a importantes experiencias de gestión ambiental en diferentes ecosistemas y en diferentes campos del desarrollo económico y social. Por esta razón, se propone también registrar y evaluar algunas de estas experiencias cuyos avances permitan llegar a conclusiones de interés general para la región en los temas y ecosistemas que se pudieran seleccionar.

En este sentido cabe recordar que en la investigación sobre Cooperación Horizontal relacionada a Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente se ha propuesto, tentativamente, recoger experiencias vinculadas a procesos tales como industrialización, expansión de la frontera agrícola, marginalización urbana y marginalización rural ^{11/}. Otras experiencias de interés podrían ser las relacionadas a la búsqueda sea de nuevas alternativas de manejo del ambiente en ecosistemas específicos bien con fines de satisfacción de necesidades básicas (nutrición, energía, vivienda, etc.), en el marco de los procesos de integración subregional, con fines de industrialización y de búsqueda de mejoras en el intercambio internacional.

Mediante estos estudios se irían logrando tres tipos de aportes principales para el diseño de objetivos estratégicos de desarrollo: por una parte, una apreciación panorámica, a través de indicadores seleccionados de la evolución y tendencias del manejo del medio físico en los principales ecosistemas de la región, señalando las principales oportunidades y desafíos que ellas plantean para el logro de dichos objetivos. Por otra parte, un registro y evaluación de experiencias

^{11/} Véase "Horizontal co-operation in Latin America relating to styles of development and environment", 18 de marzo de 1980.

seleccionadas de manejo ambiental, de especial interés por las respuestas que ofrecen a aquellas oportunidades y desafíos y por su trascendencia para distintos países de la región. Por último, a manera de síntesis y conclusión, planteamientos concretos sobre nuevos criterios de gestión ambiental que podrían deducirse de la evaluación anterior, sobre los cambios institucionales y operativos que ellos implicarían y sobre la forma como se podría apreciar y evaluar en el futuro la eficacia de su incorporación en el diseño de los mencionados objetivos de desarrollo.

Los indicadores propuestos también permitirían apreciar el estado del medio ambiente como resultado de la gestión ambiental. La diferencia con el estudio inicialmente asignado radicaría en el carácter más selectivo de esta información (en función de temas prioritarios), en su proyección a largo plazo (en función de objetivos estratégicos), en su perspectiva más abierta (que incluye potencialidades y restricciones) y en su orientación a la acción y al desarrollo (más que al diagnóstico y a la protección del ambiente).

Como se ha hecho notar, este tipo de estudios no se basta ni se justifica por sí mismo. Sólo adquieren sentido y sólo culminan en la medida que se integren efectivamente en los trabajos sobre los aspectos generales del desarrollo en los que se trata de incorporar la dimensión ambiental. Por ello, su forma de presentación final queda abierta aún a discusión y solo cabe esbozar, por ahora, las etapas que comprendería su realización, las cuales están contenidas en el Anexo III del presente documento.

Los usuarios a los que estaría primordialmente destinado serían los responsables de la formulación de diagnósticos, políticas y acciones de desarrollo en los temas de carácter general e intersectorial, tanto en las esferas gubernamentales nacionales como en las correspondientes divisiones y órganos de la CEPAL. Como se señaló anteriormente, los estudios para la incorporación de la dimensión ambiental en sectores específicos y otros orientados a la protección, conservación y mejoramiento del ambiente, vienen siendo desarrollados por distintas agencias especializadas tanto a nivel nacional como latinoamericano ^{12/}.

^{12/} Sobre los estudios especializados de alcance regional véase el Anexo I.

Los estudios sobre la gestión ambiental suponen una importante alimentación recíproca con estos estudios especializados. En un sentido, les aportarían nuevos criterios de gestión ambiental (modificando los usuales o cubriendo vacíos), derivados de las vinculaciones intersectoriales que analizan. En el otro sentido, recogería de los estudios especializados los criterios, la información y los indicadores más relevantes para ser incorporados articuladamente en los temas de carácter global. Complementariamente, los estudios sobre la gestión ambiental podrían ocuparse en forma transitoria de la incorporación de la dimensión ambiental en algunos sectores estratégicos donde aún no se ha hecho o se hace en forma pasiva o parcial.

B. Estadísticas ambientales e indicadores ambientales estratégicos

El enfoque y los planteamientos presentados en las páginas anteriores son extensibles a las estadísticas ambientales, en tanto éstas sirvan para apoyar con datos cuantitativos al estudio sobre la gestión ambiental en América Latina.

Esta reorientación no excluye el trabajo propuesto por la UNSO sino que le plantea una tarea adicional que habrá de utilizar parte de la información que ella sugiere con las modificaciones, proyecciones y correlaciones necesarias para apoyar al diseño de objetivos estratégicos de desarrollo.

El apoyo estadístico que se requeriría sería también altamente selectivo y orientado a largo plazo. Los datos que se seleccionen deberían servir a dos propósitos básicos: primero, a identificar los indicadores más relevantes sobre las relaciones entre los factores ambientales pertinentes y los temas estratégicos de desarrollo económico y social en cuya definición de objetivos se desea incorporar esta dimensión; y segundo, a facilitar la formulación de metas cuantitativas a largo plazo respecto de estos objetivos. Los indicadores así seleccionados, denominados indicadores ambientales estratégicos, tendrían una diferencia adicional muy importante respecto de las estadísticas propuestas por la UNSO, que sería su referencia a relaciones entre factores ambientales y procesos económicos y sociales, mientras las últimas se refieren casi exclusivamente a factores ambientales en sí. (Véase el Anexo IV).

El número de indicadores que se requieren para cumplir con los propósitos señalados es necesariamente reducido, sobre todo teniendo en cuenta su orientación a largo plazo, y el interés común que deben tener para varios países y para varios sectores a la vez y la capacidad estadística disponible. Si se acepta el tipo de consideraciones ambientales que se han sugerido anteriormente respecto de los objetivos estratégicos de desarrollo regional, puede apreciarse que la mayor parte de información que se requeriría se encuentra disponible, o es de fácil elaboración. La mayor parte de temas de desarrollo allí planteados, desde los cambios en las variables macroeconómicas o las tendencias del comercio internacional hasta la distribución de superficie de vivienda por habitante, cuentan con información relativamente suficiente para estudiar la evolución y tendencias a largo plazo. Lo mismo sucede con la información sobre los factores ambientales que podrían tener pertinencia en esos temas, como puede apreciarse en las cinco áreas en las cuales la UNSO ha agrupado estos factores (recursos naturales, energía, asentamientos humanos, tierra y contaminación). Más aún, algunas correlaciones básicas que se requerirían para el presente estudio han sido ya elaboradas, evaluadas, interpretadas y proyectadas con un enfoque muy similar al propuesto. Puede suceder que estas correlaciones no sean calificadas de ambientales (ni tendrían por qué serlo) como, por ejemplo, las relativas a la distribución espacial de los movimientos demográficos o de la concentración industrial al estado de salud de la población en función de factores sanitarios; a los montos de inversión en el desarrollo de recursos naturales; a la productividad de la tierra; a los costos de producción de nuevas fuentes energéticas, etc.

Consecuentemente, la tarea adicional que se plantearía a la UNSO no consistiría tanto en la producción de nueva información cuanto en la selección, entre la vasta información disponible, de los datos y correlaciones que resulten más relevantes para los propósitos enunciados. Esta tarea, naturalmente, requiere de un proceso iterativo y de una coordinación muy estrecha con los usuarios del estudio y de la estadística, para quienes la tarea adicional consistiría en reinterpretar

/esta información

esta información (que en algunos casos manejan constantemente) a la luz de las consideraciones que resultan de asumir explícita y deliberadamente la dimensión ambiental.

Probablemente la mayor dificultad que habría que enfrentar en esta tarea sería la de clasificar la información en función de los ecosistemas regionales y compatibilizarla con otras clasificaciones de base territorial 13/. Como se trata de un esfuerzo progresivo, convendría utilizar en los primeros estudios una clasificación muy agregada de los ecosistemas (trópico húmedo, alta montaña, zonas áridas, y el Caribe), para facilitar su procesamiento, ya que muchos países, vastas regiones administrativas e importantes recursos, productos y otras categorías en las que usualmente se presenta la estadística disponible se refieren casi exclusivamente a estos grandes ecosistemas.

13/ El ordenamiento inicial se haría por países y por grandes ecosistemas que coinciden con las demarcaciones administrativas mayores. Luego se agregaría la información pertinente en ecosistemas compartidos por varios países. Un problema especial que se plantea con esta clasificación es su compatibilización con las demarcaciones de grandes cuencas hidrográficas. Estos puntos deberían ser considerados en el taller sobre estadísticas ambientales y luego sometidos a prueba en un estudio metodológico piloto sobre gestión ambiental y estadística ambiental.

Anexo I

Relación ilustrativa de trabajos especializados de incorporación
de la dimensión ambiental en sectores y aspectos
específicos de alcance regional

a) En el manejo de recursos naturales renovables: "Actividades multidisciplinares del Programa de Recursos Naturales y Medio Ambiente" de la FAO, Plan de Trabajo 1980/1981 (dactilografiado).

b) En energía: "Plan de Acción Latinoamericano para el desarrollo y la aplicación masiva de fuentes no convencionales de energía", OLADE, 1979 y "Compromisos planeados por la CEPAL en apoyo a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre fuentes de energía nuevas y renovables", CEPAL 1980.

c) En recursos hídricos: "Water management and environment in Latin America", CEPAL, Pergamon Press, 1979.

d) En asentamientos humanos: Políticas y tecnologías de asentamientos humanos, en "Conferencia Latinoamericana sobre los Asentamientos Humanos", Proyecto TAS/CEPAL, México, noviembre de 1979.

e) En salud y saneamiento ambiental y salud ocupacional: "Posibles estrategias para el decenio internacional sobre agua potable y saneamiento" en América Latina, OPS Doc. CD 26/DT/2, julio de 1979, y "Programas prioritarios para las Américas" de la OPS y de sus centros panamericanos de Ecología Humana y Salud (ECO, México) y de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente (CEPIS, Lima, Perú).

f) En protección de la naturaleza: "Informe final de la reunión de expertos sobre conservación de ecosistemas terrestres de mayor significación en el hemisferio occidental", OEA, FAO, y MAB/UNESCO, San José, abril de 1978.

g) En legislación: "La legislación ambiental en América Latina: visión comparativa", R. Brañes, PNUMA/ROLA, México, 1979.

h) En capacitación: "La formación ambiental en América Latina", CIFCA, Madrid, 1978.

/i) En

i) En información: "Información medioambiental para la planificación" L. Gaete, Doc. E/CEPAL/PROY.2/R.14, 1979 y "Directorio del Medio Ambiente en América Latina y el Caribe", CLADES/INS/7, 1977.

j) En general, sobre las actividades del PNUMA: "Compendio de objetivos y estrategias, esferas de concentración y metas acordadas para 1982 para el PNUMA", Doc. UNEP/GC/INFORMATION/1/Rev.2, Nairobi, agosto, 1978.

Anexo II

Síntesis del esquema preliminar de objetivos del desarrollo latinoamericano en el marco de la nueva Estrategia Internacional de Desarrollo. 14/

- a) Sobre desarrollo económico:
- acelerar el dinamismo económico y el crecimiento del producto;
 - diversificar y transformar la economía de los países menos desarrollados;
 - incrementar la producción agrícola, industrial y energética; y
 - conservar y ahorrar energía y diversificar sus fuentes.
- b) Sobre la autosuficiencia de los países:
- movilizar plenamente los recursos humanos y materiales nacionales;
 - elevar la productividad, el ahorro y la acumulación interna;
 - acelerar la inversión y la formación de infraestructura; y
 - afianzar la identidad cultural y el desarrollo de estilos propios de vida.
- c) Sobre desarrollo social:
- incrementar el bienestar y la participación de toda la población, en especial de la niñez y de la juventud, y favorecer la integración de la mujer;
 - mejorar la distribución del ingreso y de la riqueza;
 - disminuir el consumismo y erradicar la extrema pobreza;
 - mejorar los niveles de empleo, nutrición, salud, vivienda (y del "ambiente").
- d) Sobre reestructuración de la economía mundial:
- aumentar la estabilidad y dinamismo de la economía mundial y cambiar su estructura de producción, incrementando la participación y la seguridad de crecimiento de los países en desarrollo;

14/ Tomado de: "América Latina y la nueva estrategia internacional de desarrollo: enunciación de metas y objetivos", E/CEPAL/L.210, 11 de diciembre de 1979, pp. 32-34.

- reducir las diferencias de ingreso entre países y transferir recursos en forma real y efectiva, en particular de tecnología.
- e) Sobre cooperación regional y entre países en desarrollo:
 - expandir el intercambio recíproco e intensificar la cooperación económica, financiera, científica y tecnológica; y
 - revitalizar los procesos de integración regional y subregional en América Latina.

Anexo III

Etapas de los estudios propuestos sobre "La gestión del medio ambiente en América Latina"

Primera etapa: selección de temas

Identificación de los temas del desarrollo económico y social donde el manejo de la dimensión ambiental sería más útil y oportuno para la definición de los respectivos objetivos regionales a largo plazo; identificación de las consideraciones ambientales más relevantes para este efecto y de los ecosistemas donde se centraría el estudio.

Segunda etapa: evaluación general

Evaluación general de la evolución y tendencias a largo plazo de los aspectos de la dimensión ambiental más relevantes para los temas y ecosistemas seleccionados. Identificación de las principales oportunidades y desafíos de gestión ambiental que se presentan para el logro de los objetivos regionales seleccionados, en base a indicadores ambientales estratégicos. (Véase Anexo IV).

Tercera etapa: evaluación de experiencias

Registro y evaluación de experiencias seleccionadas de gestión ambiental de las que puedan desprenderse lecciones de interés común en respuesta a los desafíos y oportunidades identificados.

Cuarta etapa: Conclusiones

Conclusiones más importantes sobre nuevos criterios de gestión ambiental que se desprenden de las evaluaciones anteriores para ser considerados en los objetivos y estrategias de desarrollo y en los ecosistemas seleccionados y sobre las metas específicas que de esta consideración se desprenderían para dichos objetivos.

Anexo IV

Notas sobre los indicadores ambientales estratégicos

1. Se entiende por indicadores ambientales aquellos que reflejen una relación significativa entre algún aspecto del desarrollo económico y social y un factor o proceso ambiental. Son estratégicos en cuanto se refieren a temas del desarrollo que son materia de decisiones sobre objetivos estratégicos de largo plazo para los países o para la región en conjunto.
2. En los estudios iniciales sobre la gestión ambiental en América Latina se propone tomar como base de clasificación de los aspectos socio-económicos y de los ambientales, los grandes temas planteados, respectivamente, en el esquema preliminar sobre la nueva estrategia internacional del desarrollo preparado por la CEPAL y en los informes técnicos sobre estadísticas ambientales preparados por la UNSO. La selección específica de las variables que serían correlacionadas depende de los objetivos en los que interese incorporar esta dimensión y de las consideraciones ambientales que resulten más relevantes para cada uno de ellos (no todo factor ambiental es relevante para todo objetivo de desarrollo), así como de la disponibilidad de información 15/.
3. Dado el énfasis propuesto para lograr un tratamiento diferenciado de los objetivos de desarrollo y de los criterios de gestión ambiental en función de la especificidad de los ecosistemas regionales, los indicadores que se identifiquen deberían ser ordenados, cuando sea pertinente, por ecosistemas o cuencas. Esto no excluye la clasificación por países ni la consideración de agregados regionales sin distinción de ecosistemas. En los primeros estudios se ha propuesto concentrar la evaluación en cuatro grandes ecosistemas: trópico húmedo, zonas áridas, alta montaña y el Caribe.
4. Para responder a la perspectiva de largo plazo puede ser más adecuado considerar distintas series históricas y distintos períodos

15/ Esta selección sería precisada en un estudio metodológico piloto.
/de proyección

de proyección al futuro según el tema de desarrollo y el factor ambiental de que se trate y según la disponibilidad de información. Sin embargo, para dar una idea del lapso y la periodicidad que se estaría considerando en estos estudios, se propone presentar información quinquenal o decenal para períodos de varias décadas.

5. En la hoja adjunta se propone una síntesis esquemática sobre el contenido que tendría una visión panorámica de los indicadores ambientales estratégicos basada en estas consideraciones.

INDICADORES AMBIENTALES ESTRATEGICOS EN AMERICA LATINA - ESQUEMA SINTEISIS

Relaciones entre aspectos socio-económicos y factores ambientales	Indicadores por ecosistemas				Indicadores no clasificados por ecosistemas	Conclusiones por objetivos de desarrollo
	Trópico húmedo	Zonas áridas	Alta montaña	Caribe		
1.- <u>Desarrollo económico</u> relación con: - recursos naturales - energía - distribución espacial - asent. humanos - residuos - otros						
2.- <u>Desarrollo social</u> relacionada con: - - -						
3.- <u>Autosuficiencia</u> relacionada con: - - -						
4.- Reestructuración de la economía mundial						
5.- Cooperación horizontal						
6.- Integración regional y subregional						
Conclusiones por ecosistemas					Conclusiones	generales