Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1298
22 de septiembre de 1993

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL PAPEL DE LA SECRETARIA DE LA CEPAL EN EL SEGUIMIENTO DE LA CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

93-8-1034

INDICE

		Página
PRESENTACION	. . . . .	1
1.	Los postulados de la CEPAL en el contexto de la CNUMAD	1
2.	Transformación productiva, competitividad y desarrollo sustentable	2
3.	Las actividades de la CEPAL y un primer bosquejo de prioridades	3
4.	Otros temas relacionados con el seguimiento de la CNUMAD en el contexto de la propuesta sobre desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental en América Latina y el Caribe	13

PRESENTACION

La finalidad de esta nota es plantear algunas orientaciones que faciliten la incorporación al programa de trabajo de la CEPAL de los temas que aparecen en las decisiones adoptadas por los Estados miembros durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Todos los aspectos que se propone abordar han sido considerados en el Programa 21 y coinciden con las prioridades regionales señaladas en el documento El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente. Estos temas son: i) comercio internacional y desarrollo sustentable; ii) tecnología: desarrollo, acceso y transferencia; iii) sistemas de información para la adopción de decisiones; iv) capacidad de gestión ambiental y elementos críticos de la sustentabilidad; v) biodiversidad; vi) el valor económico del agua: un recurso natural indispensable para el desarrollo y la equidad; y vii) movimiento transfronterizo de desechos peligrosos.

1. Los postulados de la CEPAL en el contexto de la CNUMAD

La CEPAL está en condiciones de proponer a sus Estados miembros instrumentos técnicos y políticos eficaces para hacer frente a los desafíos que plantea el desarrollo sustentable a nivel regional mediante la adaptación de preceptos universales a las circunstancias de cada país. Además, ha formulado un marco de referencia en el que se procura conciliar la transformación productiva y ambientalmente sustentable con la equidad.[1]

El Programa 21 y la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo son los principales resultados de la CNUMAD. Estos compromisos, que recogen los planteamientos contenidos en los diversos informes regionales elaborados durante la fase preparatoria a la Conferencia,[2] son los que

---

[1] Véanse CEPAL, "Vigésimo cuarto período de sesiones de la Comisión", Informe bienal (12 de mayo de 1990 al 15 de abril de 1992) (E/1992/35; LC/G.1736-P), Santiago de Chile, Consejo Económico y Social, serie Documentos oficiales, suplemento N° 15, 1992; Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo de 1990. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6; y Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo (LC/G.1712), Santiago de Chile, 1992, aprobada por los Ministros y representantes de los países de América Latina y el Caribe miembros de la CEPAL en la Reunión Regional para América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

[2] PNUMA, Informe final de la Séptima Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe (UNEP/LAC-IG.VII/4), 1990; Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Nuestra propia agenda, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1990; y CEPAL, El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente (LC/G.1648/Rev.2-P), Santiago de Chile, mayo de 1991. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.

habrán de orientar las iniciativas y las actividades de todos los órganos del sistema de las Naciones Unidas. En este contexto, la erradicación de la pobreza por la vía de un proceso de transformación productiva se convierte en el eje de las estrategias para lograr un desarrollo ambientalmente sustentable en América Latina y el Caribe.

Con el fin de impulsar la transformación productiva y superar los rezagos en materia de equidad y sustentabilidad ambiental, la CEPAL deberá profundizar su reflexión en torno de las relaciones entre las políticas económicas, ambientales y de equidad social. En primer lugar, se tendrá que verificar empíricamente tres hipótesis:

i) el deterioro ambiental perjudica más directamente a los estratos sociales de menores ingresos;

ii) las políticas ambientales inadecuadas tienen costos económicos y sociales que inciden de manera muy negativa en el ritmo y la calidad del desarrollo;[3]

iii) el desarrollo sustentable debe fundarse en un equilibrio dinámico entre todas la formas de capital que participan en el esfuerzo por lograrlo: los recursos humanos, naturales, físicos y financieros, todo ello en relación con el acervo institucional y cultural.[4]

Gradualmente, en el curso de un programa de trabajo de largo aliento, se procurará establecer un conjunto de propuestas de políticas económicas, sociales y ambientales integradas, tendientes a aumentar la capacidad de competencia de los países de la región y a reducir los niveles de deterioro ambiental, a la vez que a generar efectos redistributivos crecientes. En este contexto, la CEPAL deberá buscar consolidarse como foro político y como secretaría técnica para los países de la región.[5]

2. Transformación productiva, competitividad y desarrollo sustentable

Los resultados de la Conferencia de Rio —dependiendo de la interpretación que se les dé— podrán influir marcadamente a corto y a mediano plazo en el potencial de los países de América Latina y el Caribe para acceder al desarrollo. Así, es probable que una de las muchas consecuencias derivadas de la CNUMAD sea un aumento progresivo de la normativa y del proteccionismo ambientales en los países desarrollados. De ahí que la CEPAL podría elaborar un conjunto de propuestas de acción, de carácter intersectorial, destinadas a enfrentar los problemas que tal situación plantearía en los ámbitos político, económico y ambiental.

Dadas sus características, el tema no puede ni debe ser tratado dentro de la Comisión como una simple obligación burocrática sectorial; más bien, todas las divisiones y programas de la CEPAL tendrían que preocuparse de incorporar consideraciones económico-ambientales a su quehacer relacionado con el desarrollo futuro de la región.

---

[3] Por ejemplo, entre la población urbana de la periferia de las regiones metropolitanas y ciudades capitales han aumentado el número de decesos y el ausentismo laboral, a causa de la descontrolada contaminación de aguas, aire y suelos que provoca la concentración de inversiones en tales áreas.

[4] CEPAL, El desarrollo sustentable ..., op. cit., p. 132.

[5] Ibid.

La Secretaría Ejecutiva se encargará de coordinar ese proceso, con el apoyo de los programas y proyectos de todas las divisiones. La responsabilidad de la coordinación intersectorial recaerá en la División de Planificación de Programas y Operaciones.

A continuación se señalan algunos de los problemas que podrían surgir gradualmente, a corto y a mediano plazo, e influir en el proceso de desarrollo de la región:

i) progresiva expansión de un mercado en el que se otorgue prioridad a la dimensión ecológica (mercado "verde"), dentro del cual el "conservacionismo" ambiental puede convertirse en una condición de la competitividad;

ii) aumento del número y del peso político de las organizaciones no gubernamentales regionales y extrarregionales que podrían asociarse a sectores empresariales internos o foráneos para impulsar formas espurias de "proteccionismo verde";

iii) proliferación desorganizada de leyes e instituciones ambientales en los países de la región y a nivel global, que podrían llevar a conflictos de intereses con la institucionalidad y las legislaciones nacionales e internacionales.

3. Las actividades de la CEPAL y un primer bosquejo de prioridades

A continuación se reseña una serie de actividades que se propone a la Secretaría de la CEPAL, para ser abordadas en forma compartida en sus diversas áreas de acción, dado su carácter intersectorial. Este listado, que también refleja un orden de prioridades, tiene como fundamento la Plataforma de Tlatelolco sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Programa 21 y la Declaración de Rio.

a) Comercio internacional y desarrollo sustentable

La CEPAL debería analizar el vínculo entre comercio internacional y medio ambiente dentro del marco de referencia de su estrategia para la década de los noventa. En esta perspectiva, el comercio internacional cumple un papel fundamental en la determinación de los patrones de actividad económica y en el uso de los recursos a la luz de la sustentabilidad ambiental como factor de competitividad. La protección del medio ambiente tenderá progresivamente a formar parte de la práctica comercial de la presente década y, por lo tanto, se convertirá en un requisito para que la región pueda fortalecer su inserción en el mercado internacional en los próximos años.[6] La región debe prepararse para enfrentar estas nuevas barreras mediante una constante actualización tecnológica y la aplicación de principios de "eco-calidad total" en la generación, promoción y comercialización de los productos de sus sectores exportadores, ya que esto constituirá un factor decisivo de la competitividad real.

---

[6] Estas nuevas exigencias se traducirán en el establecimiento de barreras comerciales originadas en políticas gubernamentales que tomen en consideración criterios ambientales, o bien en presiones de parte de los consumidores —especialmente en los países desarrollados— vinculadas a nuevos conceptos de calidad. Es aconsejable tener en cuenta que las posibilidades de éxito de las estrategias de negociación utilizadas hasta ahora para franquear barreras de este tipo se verán muy reducidas en un futuro próximo.

En los países desarrollados ya existen numerosos ejemplos de barreras proteccionistas basadas en consideraciones ambientales y es altamente probable que en los próximos años se llegue a exigir a América Latina y el Caribe que incorporen acríticamente modelos de gestión ambiental predominantes en esos países a cambio de un mayor acceso a sus mercados. Incluso en proyectos de inversión o en negociaciones bilaterales, la política ambiental tenderá a convertirse en un elemento de condicionalidad cada vez más importante.

En este contexto, la sustentabilidad ambiental pasa a ser un factor crucial para elevar la competitividad de América Latina y el Caribe, lo que vuelve impostergable el imperativo de adecuar el sistema productivo regional a esta nueva realidad.[7] Al mismo tiempo, habrá que hacer factible la protección ambiental —por la vía de la planificación económica y sectorial y del desarrollo tecnológico— como un factor positivo que se debe incluir en las estrategias de desarrollo y de exportación de los países de la región.

Con frecuencia se expresa preocupación por el hecho de que la liberalización del comercio podría agravar el deterioro ambiental en los países que dependen en alto grado de la explotación y exportación de recursos naturales. La importancia de la función del GATT en esta esfera debería ser examinada por la CEPAL a fin de asistir a los países de la región cuando definan sus posiciones negociadoras. Esto reviste particular relevancia si se considera que la relación entre el comercio y las políticas relativas al medio ambiente se convertirá en un aspecto clave de la labor del GATT, especialmente después de finalizada la Ronda Uruguay.

En el campo de la investigación y de los estudios empíricos hay algunas actividades que se destacan por ser básicas para el desarrollo de esta estrategia:

i) determinar la viabilidad económica y los plazos que demandaría lograr incrementos significativos del valor agregado de las materias primas que exporta la región;

ii) proporcionar a los gobiernos de la región argumentos que les permitan hacer consagrar a nivel internacional —en foros bilaterales o multilaterales— el principio de que los asuntos ambientales no deben utilizarse para erigir barreras injustificadas (y de aún dudosa validez científica) que restrinjan el comercio internacional;[8]

iii) apoyar, conjuntamente con las demás organizaciones internacionales, la creación de programas regionales y subregionales de investigación cuya finalidad sea la progresiva disminución de la dependencia tecnológica regional en materia de procesos productivos eficientes, competitivos y ambientalmente racionales;

---

[7] Según la CEPAL, El desarrollo sustentable ..., op. cit., p. 140, este proceso exige "un seguimiento permanente de las negociaciones y progresos logrados en el campo del comercio internacional y del medio ambiente. Este seguimiento necesita ser complementado mediante estudios nacionales y sectoriales de alcance regional que permitan identificar y precisar los cambios potenciales en las ventajas comparativas actualmente existentes ...".

[8] CEPAL, Plataforma de Tlatelolco, op. cit.

iv) promover la realización de estudios e investigaciones sobre la evolución y las proyecciones de las preferencias en aspectos ambientales en los mercados, objetivo de todos los sectores, con vistas a determinar específicamente en qué sentido tales tendencias podrían afectar su competitividad.[9]

Incluso en este contexto —comercio internacional y desarrollo sustentable— hay que considerar la dimensión de la eficiencia energética, en sus aspectos tecnológicos y de gestión, como un elemento indispensable para mejorar la competitividad de los sectores productivos de la región.[10] Aunque éste no sea un campo de competencia específica de la CEPAL, debido a su dimensión económica y a sus implicaciones ambientales, sería necesario estudiar e investigar las relaciones entre el sector energético y las políticas macroeconómicas de los países.[11]

En vista de la importancia que se le atribuye a este tema en el Programa 21 y de su relación con el desarrollo y el medio ambiente, la CEPAL debería, en colaboración con la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), promover la realización de reuniones regionales y subregionales periódicas con el fin de determinar la dimensión económica y los costos ambientales del sector energético en distintos escenarios político-espaciales.

b) Tecnología: desarrollo, acceso y transferencia

La importancia de la competitividad internacional basada en la incorporación de progreso técnico continuará aumentando en el futuro. De ahí que el proceso de transformación productiva con equidad y sustentabilidad ambiental exigirá a los países de la región que, además de mantenerse tecnológicamente actualizados en cada sector, incorporen en forma constante y sistemática tecnologías ambientalmente limpias a los procesos productivos nacionales.[12]

---

[9] Estas preferencias podrían referirse, entre otras, a bienes de uso o resultantes de procesos de producción no contaminantes, prioridades internacionales respecto de la eliminación de insumos incompatibles con el ambiente, etc.

[10] Según el Banco Mundial, la demanda de energía eléctrica en los países en desarrollo aumenta anualmente a razón de 8%, lo que representa alrededor de 50 000 MW de capacidad adicional. Debido a su potencial hidroeléctrico América Latina y el Caribe podrían tener una ventaja razonable con respecto a otras regiones del mundo, cuyo desarrollo energético depende de combustibles fósiles altamente contaminantes (emisiones de óxidos de nitrógeno y de azufre y partículas). Sin embargo, se debe hacer grandes esfuerzos para elevar la eficiencia de los sistemas eléctricos, especialmente en lo que respecta a transmisión —durante la cual, en algunos casos, se producen pérdidas de energía superiores a 30%—, y al desarrollo de nuevas tecnologías compatibles con los recursos naturales que posee cada país. Similar mejoría requiere el control de la emisiones contaminantes de las refinerías de petróleo y de los procesos productivos en general. (Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial, 1992. Desarrollo y medio ambiente, Washington, D.C., 1992.)

[11] En colaboración con la Comisión Económica para Europa, la CEPAL y las demás comisiones regionales están participando en el proyecto "Eficiencia Energética 2000". Aunque originalmente fue diseñado para los países de Europa del este, por sus características este proyecto puede ser adaptado, al menos parcialmente, a los países de América Latina y el Caribe.

[12] En el desarrollo y la aplicación de tecnologías nuevas y ambientalmente adecuadas se deberá considerar el ciclo de gestión de los bienes manufacturados en una perspectiva integral, desde la producción hasta la eliminación ("cradle-to-grave").

Las condiciones básicas para instrumentar este proceso son, primero, que los países de la región puedan acceder a tecnologías ya existentes y, segundo, que se creen incentivos a fin de promover un aumento sustancial de la capacidad de la región para desarrollar tecnologías autóctonas. En este sentido, la CEPAL, con el apoyo de otros órganos del sistema de las Naciones Unidas y de países donantes, deberá impulsar el debate sobre la necesidad urgente de formar recursos humanos especializados, desde los niveles de enseñanza básica y media hasta la educación técnica y superior.

Dada la amplitud del universo tecnológico, sería conveniente que, con el apoyo del programa del PNUD sobre aumento de la capacidad, se promoviera la realización a corto plazo de una reunión regional de expertos de alto nivel con el objeto de delimitar un conjunto reducido de campos de acción en los que se tendrían que concentrar los esfuerzos regionales. Paralelamente, en la medida de su disponibilidad de recursos financieros y humanos, la CEPAL deberá desarrollar las siguientes actividades:

i) analizar las características y la naturaleza de las tendencias de la competitividad internacional y del progreso técnico, así como sus efectos sobre el desarrollo industrial latinoamericano y caribeño;

ii) promover el estudio y las investigaciones acerca de las modalidades de inserción de las economías regionales en el mercado internacional, así como también de los efectos que ejercerá el desarrollo de nuevas alternativas tecnológicas sobre el potencial comercial de sus recursos naturales y productos de exportación tradicional;

iii) fomentar la investigación sobre las ventajas económicas del uso de tecnologías limpias que minimicen o reduzcan sustantivamente el volumen de los residuos que resultan de los procesos productivos en general, y de los industriales, en particular.

c) Sistemas de información para la adopción de decisiones

De acuerdo con lo propuesto en el capítulo 8 del Programa 21, en el corto y mediano plazo será necesario realizar estudios extensivos y sistemáticos para promover la integración de criterios de sustentabilidad ambiental a la gestión económica. En este sentido sería necesario establecer un sistema preciso de evaluación que interprete el papel crucial del medio ambiente como fuente de capital natural y como factor de producción. Dado que el concepto de desarrollo sustentable abarca las dimensiones social, económica y ambiental, se hace también ineludible que los procedimientos aplicados para elaborar las cuentas nacionales dejen de estar restringidos a la medición de los bienes y servicios tradicionalmente remunerados.

Para lograr tal objetivo se debe desarrollar una base común, de manera que las contribuciones hechas por todos los sectores de la sociedad que en las cuentas nacionales tradicionales no se consideran, pasen a ser incluidos en forma coherente, tanto teórica como prácticamente, en un sistema de cuentas satélites. Es importante buscar alternativas para formular e implementar conceptos y metodologías que permitan internalizar los costos ambientales y socio-ambientales en los esquemas de contabilidad y de determinación de precios. A nivel de los países, de manera simultánea y coordinada,[13] habría que apoyar

---

[13] Véanse la resolución 47/191 de la Asamblea General y el párrafo 40.13 del Programa 21.

la creación,[14] entre otros, de bancos de datos y de estadísticas e indicadores ambientales para facilitar la configuración de un sistema contable que permita reflejar, con creciente precisión, los efectos económicos y sociales de las variables ambientales.

Tomando como base los esfuerzos ya emprendidos en este campo por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la CEPAL se prepara para abordar este problema en el marco de la fórmula "presión-tensión-respuesta" (pressure-stress-response), según la cual para evaluar el estado del medio ambiente se parte de un desglose de sus elementos naturales (agua, aire, suelo y recursos vivos), que son influidos por presiones derivadas de la actividad humana y por las respuestas de los agentes económicos y ambientales.[15] Convendría considerar además los resultados de otras iniciativas en este campo, tales como los estudios realizados por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas (UNSO),[16] Canadá[17] y el Reino Unido,[18] para así alcanzar el objetivo fundamental de este cometido y producir antecedentes que propicien la inserción de nuevos elementos en el diseño de estrategias para el desarrollo económico de los países de la región.

Los sistemas de información deben articularse con las diversas áreas de la administración pública y del sector privado a fin de poder evaluar sistemáticamente la evolución del manejo ambiental y sus relaciones con la gestión económica. Estas evaluaciones deberían contemplar, entre otros aspectos, el análisis de las dimensiones de organización y administración, los sistemas legales, los instrumentos básicos de gestión y la formación de la base de recursos humanos en este campo.

Por otra parte, se hace necesario ampliar el marco de acción del sector estadístico de la CEPAL de modo que esté en condiciones de apoyar el desarrollo de bases de datos interactivas y de modelos de planificación económica capaces de incorporar integralmente la información multisectorial y de optimizar el proceso de adopción de decisiones.

La CEPAL, en estrecha colaboración con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, con el PNUMA y con los países de la región, deberá también promover el diseño de esos sistemas perfeccionados de contabilidad nacional y someterles a ensayos, en procura de opmitizar tales conceptos y métodos provisorios y, finalmente, asimilarlos a aquéllos propuestos en el manual de cuentas nacionales elaborado por las Naciones Unidas.[19]

---

[14] Véase el capítulo 40 del Programa 21, Información para la adopción de decisiones.

[15] Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Report on the State of the Environment,1991, París, 1991.

[16] Véase, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Un esquema para la elaboración de estadísticas del medio ambiente (ST/ESA/STAT/SER.M/78), Informes estadísticos, serie M, N° 78, Nueva York, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.84.XVII.12.

[17] Véase Environment Canada, A State of the Environment Report. A Report on Canada's Progress towards a National Set of Environmental Indicators, SOE Report N° 91-1, Ottawa, enero de 1991.

[18] D.W. Pearce y otros, The Development of Environmental Indicators. Final Report to the UK Department of the Environment, Londres, University College, abril de 1991.

[19] Naciones Unidas, System of National Accounts Handbook, Estudios de método, serie F, N° 2, Rev. 4, Nueva York, 1992.

d) Capacidad de gestión ambiental y elementos críticos de la sustentabilidad

Para hacer frente a los desafíos ambientales que se plantean en la presente década, los países de la región se verán en la ineludible necesidad de mejorar los actuales mecanismos de gestión del comercio internacional y del desarrollo tecnológico. En este plano, se destacan tres importantes áreas en cuyos aspectos de organización y administrativos será preciso intervenir para compatibilizar dichos mecanismos con los principios de la gestión ambiental: i) capacitación de recursos humanos en los diversos ámbitos de gestión; ii) análisis de los sistemas de apoyo institucionales y legales existentes; y iii) desarrollo de nuevos instrumentos de gestión del comercio internacional y del desarrollo tecnológico. A continuación se comenta brevemente cada una de estas áreas:

i) En lo que atañe a la capacitación regional de recursos humanos para la gestión ambiental en todos los niveles del gobierno y también en el sector privado, la CEPAL proporcionará periódicamente a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) y al programa "Capacidad 21" del PNUD informes regionales en los que se indiquen las prioridades que deben ser consideradas en el programa del PNUD sobre aumento de la capacidad. Estos informes se centrarán en la demanda de recursos humanos especializados en los aspectos más fundamentales de la gestión ambiental que se vinculen a las tendencias observadas del comercio internacional y a las políticas tecnológicas regionales e internacionales. En este sentido, se tendría que otorgar especial atención al acceso expedito de todos los países de la región a sistemas de información legal, técnica y científica localizados en diversos órganos del sistema de las Naciones Unidas.

ii) Las políticas de la región en materia de desarrollo sustentable también deberán proporcionar un marco legal e institucional que permita encarar posibles situaciones derivadas de cambios en los sistemas de producción y de nuevas exigencias impuestas al comercio internacional. Dada la necesidad de corregir las deficiencias y actualizar muchos de los instrumentos legales nacionales e internacionales en el campo ambiental, es importante fomentar su revisión, a nivel global y regional, en función de los nuevos conceptos de sustentabilidad ambiental. En este sentido, la CEPAL, en coordinación con el PNUMA, deberá promover la realización de reuniones de expertos y seminarios multilaterales para propiciar el diálogo y la cooperación técnica entre los Estados miembros con el fin de mejorar la capacidad legislativa e institucional de la región en el campo del desarrollo sustentable.

iii) En América Latina y el Caribe también se aprecian importantes carencias en materia de instrumentos de gestión para uso del Estado, tanto directos (gasto e inversión pública y sus formas de financiamiento y de regulación de los agentes), como indirectos, apoyados en incentivos o desincentivos fiscales. La experiencia regional en este ámbito es muy restringida, por lo que se requiere establecer un conjunto de actividades para prestar asistencia técnica a los países, en el marco del programa de reforzamiento institucional antes mencionado. La CEPAL, con el apoyo del PNUMA y del PNUD, tendría que impulsar actividades de asistencia técnica paralelas y coordinadas con las del programa del PNUD "Capacidad 21" con el objeto de promover una utilización más eficaz de los instrumentos de gestión ambiental a nivel nacional, regional, municipal y sectorial. También habría que fomentar el perfeccionamiento de los instrumentos legales y administrativos con que cuentan los sistemas de gestión ambiental e incentivar la introducción y mejor uso de instrumentos y métodos actualizados de manejo y gestión. Esta línea de acción entraña la posibilidad de establecer relaciones de cooperación horizontal con las demás comisiones económicas regionales.

e) Biodiversidad

Como resultado del creciente impacto de las actividades humanas sobre el medio ambiente natural, la biodiversidad ya ha sufrido una considerable reducción, hecho que supone un serio riesgo para el desarrollo humano. Teniendo como base los capítulos 15 y 16 del Programa 21, las acciones prioritarias y específicas que caben a la CEPAL en los campos de la conservación y de la gestión de la biodiversidad en la región deberán ser emprendidas conjuntamente con el PNUMA, el PNUD, la UNESCO y la Universidad de las Naciones Unidas (UNU). Considerando el alto valor agregado que pueden tener en el mercado internacional los biomas ricos en diversidad biológica, habría que actuar para que esto redunde en beneficio económico de los países que los posean. Por otra parte, también sería aconsejable buscar mecanismos que permitan destinar parte de esas ganancias a la preservación y valorización de la misma biodiversidad.

Con el fin de establecer una base para estimar el valor económico de la biodiversidad y de diseñar una estrategia regional orientada a dar un uso racional a ese capital, a continuación se proponen algunas actividades que deberían ser impulsadas de acuerdo con los lineamientos planteados en el Programa 21:

i) estimular la cooperación intrarregional e internacional con el objeto de incrementar los conocimientos científicos y económicos sobre la biodiversidad y su funcionamiento en los diversos ecosistemas que la albergan;

ii) promover la realización de estudios y apoyar la formulación de proyectos cuyo propósito final sea acelerar la formación sistemática de recursos humanos y fortalecer los centros de investigación, laboratorios y toda la infraestructura necesaria para posibilitar una creciente participación de este factor en el proceso de desarrollo económico de la región;

iii) articular las actividades encaminadas a la implementación de sistemas de información nacionales y regionales (véase la sección c) con las medidas técnicas para elaborar catastros del patrimonio ambiental, con vistas a su continuo perfeccionamiento;

iv) fomentar la realización de investigaciones y estudios sobre el comercio internacional y la biodiversidad, en procura de una nueva institucionalidad que, a diferencia de lo que ocurre actualmente, salvaguarde los productos originarios de las zonas de alta diversidad biológica;

v) impulsar negociaciones entre los países desarrollados miembros de la CEPAL y los de la región con el fin de avanzar hacia la formulación de acuerdos o convenciones que garanticen el acceso a la formación avanzada en biotecnología y química fina, así como a los bancos de datos de secuencias genéticas descifradas.

f) El valor económico del agua: un recurso natural indispensable para el desarrollo y la equidad

En el capítulo 18 del Programa 21 se señala que es preciso reconocer la naturaleza multisectorial de la habilitación de los recursos hídricos en el contexto del desarrollo socioeconómico; asimismo se debe considerar la utilización múltiple de estos recursos, cuya gama abarca desde el agua potable hasta las aguas negras de las alcantarillas, con diversos usos intermedios en la industria, la agricultura, el desarrollo urbano, la generación hidroeléctrica, el transporte y la recreación. Las formas de utilizar el agua interactúan de acuerdo con el estilo de desarrollo y las tradiciones culturales de cada grupo humano.

Los modelos de desarrollo que históricamente se han adoptado en América Latina y el Caribe generaron patrones de localización espacial de la producción que se reflejan principalmente en las ciudades capitales y regiones metropolitanas, donde se concentran los asentamientos humanos más importantes y también las principales fuentes de contaminación a nivel regional. En general, estos centros urbanos tienden a monopolizar los medios de producción y los recursos financieros nacionales, a la vez que generan desequilibrios propicios a las deseconomías externas y a la aglomeración. Su crecimiento ha sido constante, rápido y desordenado, lo que favorece la contaminación de las aguas y la convierte en una seria amenaza para la salud de sus habitantes y para las propias economías nacionales. El uso racional del agua en la región exige, aún más que en los países desarrollados, fortalecer la preservación y la gestión del recurso, lo que está estrechamente vinculado al manejo y la minimización de los desechos industriales y domésticos.

En la región predomina la población urbana (más de 60% del total), mayoritariamente integrada por estratos de escasos recursos y pobres, que tienden a seguir concentrándose en las ciudades con la esperanza de encontrar mejores condiciones de vida. Dada la histórica ausencia de políticas estables de saneamiento básico, la región presenta hoy un desolador aspecto en cuanto al destino final de los desechos industriales y domésticos, que generalmente son vertidos en los cursos de agua dulce o en el mar sin ningún tipo de tratamiento. Especialmente en América Latina y el Caribe, la importancia del agua como recurso tanto con respecto a la productividad económica como al bienestar social no ha sido aún debidamente evaluada, a pesar de que la mayoría de las actividades económicas y sociales dependen totalmente del abastecimiento y de la calidad de las aguas dulces.[20]

En la medida en que se expanden la población y las actividades económicas, varias ciudades de la región se acercan rápidamente al límite de la capacidad de sus fuentes de abastecimiento de agua. Por consiguiente, enfrentan el peligro de tener que frenar la actividad económica que se desarrolla en sus territorios o pagar altísimos costos para abastecerse en fuentes alternativas, no viables económicamente, que acaban por exigir subsidios[21] para satisfacer la demanda de los sectores productivos y de los consumidores de ingresos medios y bajos.

La demanda promedio de agua dulce en los centros urbanos de la región equivale a 30% de la oferta nacional total. Sin embargo, la distribución espacial de las fuentes con frecuencia tiende a no ser compatible con la localización de la demanda. A este hecho se debe agregar la reducción de la oferta debido a la contaminación de fuentes por desechos domésticos e industriales. Así, la gestión racional de la producción y del consumo de agua exige que se integren los planes y programas del sector con las políticas nacionales de desarrollo económico y social. En ese contexto, la implementación del Programa 21 impone la necesidad de que la CEPAL se articule estrechamente con otros órganos especializados del sistema de las Naciones Unidas para abocarse a la búsqueda de soluciones

---

[20] En el párrafo 47 del capítulo 18 del Programa 21 se señala que: "El suministro de agua potable y el saneamiento ambiental son vitales para la protección del medio ambiente, el mejoramiento de la salud y la mitigación de la pobreza. El agua potable también es fundamental para muchas actividades tradicionales y culturales. Se estima que el 80% de todas las enfermedades y más de un tercio de los fallecimientos en los países en desarrollo se deben al consumo de agua contaminada y que, en promedio, hasta la décima parte del tiempo productivo de cada persona se pierde a causa de enfermedades relacionadas con el agua."

[21] En 1989, el alcalde de la Ciudad de México declaraba que "... 60% de los medidores de agua de la ciudad no funcionaban." The Wall Street Journal, 10 de enero de 1989.

intersectoriales al problema del agua; esta tarea implica determinar existencias del recurso, usos, costo de proyectos y de mantenimiento, niveles de contaminación estandarizados y evaluados en términos económicos, entre otros aspectos, para poder efectuar estimaciones realistas del gasto público que demanda este sector.

En tal contexto, la CEPAL debe concebir el agua como un bien económico que puede influir poderosamente tanto en el desarrollo como en el nivel de equidad. Luego, es necesario perfeccionar las fórmulas actualmente utilizadas para evaluar el costo real del agua en sus diversos usos (doméstico, urbano, industrial y otros), mediante procesos de gestión de la demanda vinculados en especial a mecanismos de fijación de precios. Paralelamente, también es preciso impulsar el desarrollo de nuevos instrumentos económicos que tengan en cuenta costos de oportunidad y externalidades ambientales.

Otro aspecto fundamental de esta estrategia es el tratamiento de los desechos domésticos e industriales que frecuentemente son la principal causa de la contaminación y del agotamiento de las reservas de agua dulce. Los costos económicos y sociales (principalmente los relacionados con el sector de la salud) que acarrea la omisión de este aspecto del desarrollo y de la urbanización tienden, en general, a no ser evaluados ni considerados en la contabilidad del desarrollo sustentable. Este tema también debe articularse con programas de conservación del agua que promuevan el desarrollo de tecnologías para su uso eficiente y la adopción de políticas adecuadas para minimizar los desechos urbanos e industriales (tecnología industrial).

La conjunción de los problemas señalados provoca el constante aumento de las tasas de mortalidad y de morbilidad en la región, que inciden directamente en la productividad y aceleran el creciente deterioro de los sistemas nacionales de salud pública.[22]

Esta situación impone la urgente necesidad de buscar, en la región y fuera de ella, estudios analíticos sobre las relaciones entre espacio, población e inversiones públicas (infraestructura) y privadas (sector productivo), que permitan agilizar la implantación de procesos de gestión territorial compatibles con las capacidades económicas y políticas de la región. Este esfuerzo debe ir acompañado de propuestas de relocalización espacial de procesos productivos actualmente instalados en lugares poco convenientes y de políticas destinadas a descentralizar las actividades productivas.

En el corto y mediano plazo la CEPAL, en coordinación y con el apoyo del PNUMA y de la OPS debería impulsar a los países de la región para que se ejecuten las siguientes actividades:

i) estudios sobre métodos de evaluación intersectorial de los costos económicos reales que provoca la ausencia de políticas integradas para la gestión de los recursos hídricos;

ii) investigaciones sobre modelos de desarrollo que apunten a reducir los costos de implementación de los servicios de acopio, tratamiento y distribución del agua por la vía de promover el uso de tecnologías apropiadas y debidamente probadas, la modernización de los sistemas de gestión y la

---

[22] Según el Banco Mundial, op. cit., p. 51, "Los riesgos del agua contaminada afectan principalmente a los pobres [...]. En Perú, República Dominicana y Ghana, por ejemplo, las familias comprendidas en el quintil superior de ingresos tienen, respectivamente, tres, seis y doce veces más probabilidades de disponer de conexión a domicilio que las familias comprendidas en el quintil inferior de ingresos de esos países". Véase también el cuadro 2.2, p. 52.

búsqueda de modalidades de financiamiento alternativas y compatibles con la capacidad económica de los países de la región.

g) Movimiento transfronterizo de desechos peligrosos

En la sección I de la resolución 44/226 del 22 de diciembre de 1989, la Asamblea General solicitó a cada una de las comisiones regionales que, en sus respectivos marcos presupuestarios, contribuyeran a la prevención del tráfico ilícito y de los movimientos transfronterizos de desechos y productos tóxicos y peligrosos. Tal petición implica el establecimiento de un sistema de vigilancia y la realización de evaluaciones de los efectos de este tráfico sobre el medio ambiente y la salud humana. La Asamblea General también instó a las comisiones regionales a que actuaran en forma concertada (cooperación horizontal interregional) y cooperaran con el PNUMA en la ejecución de tales actividades.

Para promover el cumplimiento de este mandato es necesario definir primero las fuentes de financiamiento y también la forma en que se reclutarán los recursos humanos que requiere su implementación, si por la vía de la redistribución de puestos u otra.[23] Las principales actividades de corto y mediano plazo que deben ser impulsadas en este campo son las siguientes:

i) en forma coordinada con las tareas referidas al establecimiento de sistemas de información nacionales y regionales (véase la sección c), la CEPAL tendría que prestar su apoyo técnico para articular dichos sistemas con una red regional de vigilancia del tráfico de desechos y productos tóxicos y peligrosos, cuya implementación todavía depende de las determinaciones que se adopten sobre su financiamiento;

ii) una actividad complementaria de este esfuerzo tendría que ser la difusión, a nivel institucional y en todos los países de la región, de los diversos acuerdos internacionales relacionados con el tema en cuestión, entre los que se destaca el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, cuya implementación podría articularse con los signatarios del Convenio de Bamako sobre la prohibición y la importación de desechos peligrosos en Africa en todas sus formas y del Convenio Centroamericano de Ambiente y Desarrollo. Paralelamente, en la medida de sus posibilidades financieras y técnicas, la CEPAL deberá promover la realización de reuniones técnicas regionales, subregionales e interregionales con el objeto de fortalecer la posición negociadora de la región en este campo y de buscar áreas de consenso en las que se conjuguen los diversos intereses de los países de América Latina y el Caribe.[24] El intercambio de experiencias y la cooperación técnica con la Comisión Económica para Europa y con las demás comisiones regionales son otros aspectos que también deben ser considerados;

---

[23] La efectiva ejecución de estas actividades en América Latina y el Caribe dependerá en gran medida de la experiencia que recoja la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico en su evaluación preliminar del tráfico ilegal de desechos, realizada conjuntamente con el PNUMA.

[24] A fines de 1993 tendrá lugar una primera reunión regional para analizar el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, organizada por la CEPAL con financiamiento del Gobierno de Suiza, para la cual se cuenta con el apoyo del PNUMA y de la Secretaría del Convenio.

iii) promover el estudio de los factores económicos que determinan el acceso de la región a tecnologías foráneas, así como el desarrollo de tecnologías autóctonas para prevenir y minimizar los desechos industriales tóxicos y peligrosos. Asimismo, prever mecanismos para hacer presente a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y al programa "Capacidad 21" del PNUD la necesidad de reforzar la competencia institucional de la región en lo que atañe a la gestión de tales desechos,[25] con vistas a explorar la posibilidad de que la cooperación técnica internacional contribuya a reforzar la seguridad del transporte —a escala nacional e internacional— de productos y desechos peligrosos.

4. Otros temas relacionados con el seguimiento de la CNUMAD en el contexto de la propuesta sobre desarrollo con equidad y sustentabilidad ambiental en América Latina y el Caribe

Finalmente, de acuerdo con el triple objetivo de la estrategia de desarrollo propuesta en el enfoque integrado, en sus actividades de seguimiento de la CNUMAD los países de la región deberán privilegiar sistemáticamente aquellas que tiendan a promover el desarrollo de los recursos humanos y la implementación de mecanismos periódicos para evaluar en términos económicos los resultados de la aplicación de los principios del desarrollo sustentable. Se deberá cautelar, sin embargo, que este enfoque no vaya en desmedro ni entorpezca el continuo avance de la región hacia mayores niveles de equidad.[26] En este campo específico la CEPAL, con la colaboración de centros de excelencia académica regionales e internacionales y con el apoyo del PNUD, del PNUMA y de la UNU, se encargará de realizar las siguientes actividades, en forma sistemática:

i) análisis de las características de la nueva fase de industrialización —orientada a incrementar el valor agregado— con el propósito de determinar hasta qué punto son compatibles con los requisitos en materia de equidad y de protección ambiental;

ii) estimación de la magnitud de los recursos financieros necesarios para instrumentar el proceso de desarrollo sustentable en la región e identificación de posibles fuentes de financiamiento, con especial énfasis en una regionalización de fondos internacionales adicionales, mediante un mecanismo que contemplara una relación específica entre la CEPAL y el BID; esta alternativa tendría que compararse con la actual, que otorga la exclusividad al Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) del Banco Mundial;

iii) con el apoyo de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, y especialmente del SELA, promover actividades de investigación y de asistencia técnica relacionadas con las medidas de política económica que se deberían aplicar para impulsar, en forma simultánea, la competitividad, la equidad y la sustentabilidad ambiental;

iv) realizar estudios a nivel microeconómico acerca de la introducción de la variable ambiental en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, a fin de generar un proceso de retroalimentación de las políticas destinadas a ese sector.

---

[25] En este contexto también estará contemplado el movimiento intrarregional de desechos tóxicos y peligrosos.

[26] CEPAL, Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, abril de 1992. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.91.II.G.5.